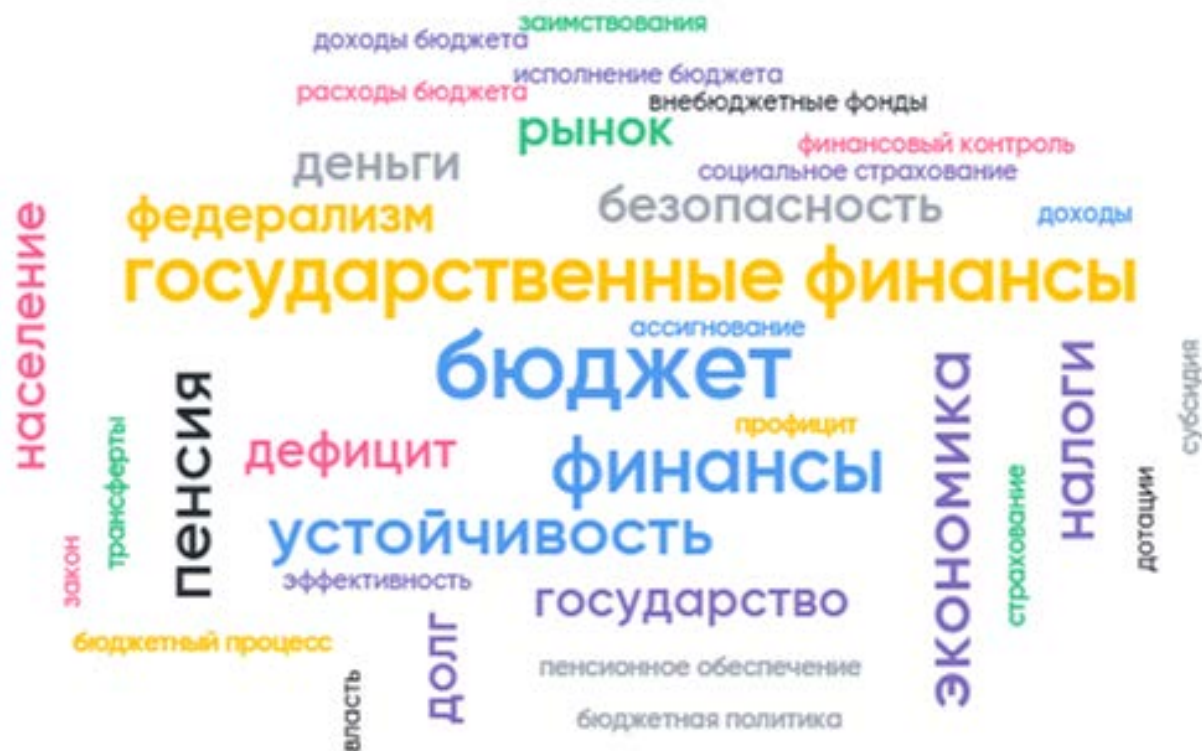




БАКАЛАВРИАТ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

УЧЕБНИК



УМО РАЕ
рекомендует

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
СТАВРОПОЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

*«Рекомендовано УМО РАЕ по классическому университетскому
и техническому образованию в качестве учебника
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по направлению подготовки 38.03.01. – «Экономика»*

Москва
«Колос-с»
2019

УДК 336.1(075.8)
ББК 65.261я73
Г591

Авторский коллектив:

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов,
кредита и страхового дела *И. И. Глотова*;
доктор экономических наук, профессор кафедры финансов,
кредита и страхового дела *Б. А. Доронин*;
доктор экономических наук, профессор кафедры финансов,
кредита и страхового дела *Л. В. Агаркова*;
кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов,
кредита и страхового дела *Ю. Е. Клишина*;
кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов,
кредита и страхового дела *И. М. Подколзина*;
кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов,
кредита и страхового дела *Е. П. Томилиная*;
кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов,
кредита и страхового дела *О. Н. Углицких*;
начальник отдела бюджетной политики в сфере пенсионного обеспечения
и обязательного социального страхования Департамента бюджетной политики
в сфере труда и социальной защиты Министерства финансов РФ *А. Г. Малов*

Рецензенты:

Эльвира Анцасовна Русецкая – доктор экономических наук, профессор кафедры
«Финансы и кредит» ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»;

Елена Васильевна Долгова – управляющий Отделением Пенсионного фонда России
по Ставропольскому краю

Государственные и муниципальные финансы : учебник /
Г591 И. И. Глотова, Б. А. Доронин, Л. В. Агаркова и др. – Москва : ИКЦ «Колос-с»,
2019. – 496 с.

ISBN 978-5-00129-096-4

Рассматриваются государственные и муниципальные финансы как элемент финансовой системы. Изложены роль и функции государственных финансов в регулировании экономики, рассматриваются организация современной бюджетной системы, источники формирования доходной части бюджета и направления использования бюджетных средств. Большое внимание уделено вопросам управления государственным и муниципальным долгом, принципам построения бюджетной системы, процессу составления, рассмотрения и исполнения бюджета, взаимосвязи уровней бюджетной системы, системе межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также организации функционирования деятельности внебюджетных фондов.

При изложении материала сделан акцент на формирование у студентов знаний, умений и навыков по изучаемым вопросам учебной дисциплины. Содержит ключевые понятия и термины, контрольные вопросы и задания, которые помогут обучающимся в освоении теоретического материала.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов, аспирантов, обучающихся по экономическим направлениям всех форм обучения, преподавателей высших учебных заведений, а также всех интересующихся вопросами организации государственных и муниципальных финансов в современных условиях.

УДК 336.1(075.8)

ББК 65.261я73

ISBN 978-5-00129-096-4

© Авторский коллектив, 2019

© ИКЦ «Колос-с», 2019

Оглавление

Предисловие	6
Глава 1. Содержание и организационно правовые основы государственных и муниципальных финансов	9
1.1. Финансовая система Российской Федерации	10
1.2. Сущность и функции государственных и муниципальных финансов	32
1.3. Содержание и основные направления финансовой политики	46
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	75
Глава 2. Управление государственными и муниципальными финансами	76
2.1. Содержание и участники управления государственными и муниципальными финансами	77
2.2. Методы управления государственными и муниципальными финансами	88
2.3. Органы управления государственными финансами, их функции	107
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	127
Глава 3. Бюджетная система государства, основы ее построения	129
3.1. Содержание и значение государственного бюджета	130
3.2. Бюджетная система Российской Федерации: состав и принципы организации	147
3.3. Бюджетная классификация Российской Федерации, ее состав	160
3.4. Бюджетная политика государства	172
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	188

Глава 4. Межбюджетные отношения	190
4.1. Бюджетный федерализм: понятие и сущность	191
4.2. Сущность межбюджетных отношений	201
4.3. Межбюджетные трансферты	212
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	222
Глава 5. Формирование бюджетов органов государственной власти и органов местного самоуправления	223
5.1. Содержание и правовые основы формирования федерального и территориальных бюджетов Российской Федерации	224
5.2. Доходы бюджетов органов государственной власти и органов местного самоуправления	232
5.3. Расходы бюджетов органов государственной власти и органов местного самоуправления	247
5.4. Бюджетный дефицит и методы его финансирования	259
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	278
Глава 6. Бюджетный процесс, его организация	280
6.1. Содержание бюджетного процесса, полномочия его участников	281
6.2. Этапы бюджетного процесса	292
6.3. Система государственного и муниципального финансового контроля. Виды, формы и методы контроля	336
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	358
Глава 7. Внебюджетные фонды в системе социального страхования. Формирование государственных внебюджетных фондов	360
7.1. Понятие внебюджетного фонда, основные функции. Правовая и законодательная основа государственных внебюджетных фондов	361
7.2. Особенности функционирования Пенсионного фонда Российской Федерации	365
7.3. Особенности функционирования Фонда со-	393

циального страхования Российской Федерации	
7.4. Особенности функционирования фондов обязательного медицинского страхования в Российской Федерации	403
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	417
Глава 8. Государственные и муниципальные заимствования	419
8.1. Государственные и муниципальные заимствования: понятие, значение, необходимость	419
8.2. Характеристика видов государственных и муниципальных заимствований	431
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	438
Глава 9. Государственный и муниципальный долг, управление им	440
9.1. Сущность государственного кредита и его функции	440
9.2. Понятие государственного и муниципального долга. Состав внутреннего и внешнего государственного долга	443
9.3. Управление государственным и муниципальным долгом	450
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	460
Глоссарий	462
Литература	486

ПРЕДИСЛОВИЕ

В связи с актуальными для российского общества и государства перспективными ориентирами социально-экономического развития повышенное внимание уделяется вопросам финансового обеспечения поставленных руководством страны целей и задач. В связи с этим объективно возрастает внимание к государственным и муниципальным финансам, поскольку именно входящие в их структуру денежные фонды являются финансовой основой функционирования государства в целом, субъектов Федерации и муниципальных образований – в частности.

Государственные и муниципальные финансы являются важнейшим звеном финансовой системы. На сегодняшний день в условиях экономической нестабильности их роль в управлении социально-экономическим развитием общества трудно переоценить. Также все более отчетливо прослеживается тенденция углубления взаимодействия государственного, муниципального и корпоративного секторов российской экономики.

Получение правильных представлений о государственных и муниципальных финансах – это процесс приобретения теоретических знаний о сущности, функциях и роли государственных и муниципальных финансов, сущности бюджета, теоретических, правовых и практических знаний о структуре бюджетной системы, доходах и расходах бюджетов, сбалансированности бюджетов, межбюджетных отношениях, бюджетном процессе, бюджетном контроле и бюджетной политике. Этим и обусловлено содержание структуры учебника «Государственные и муниципальные финансы». Учебник ориентирован на формирование и развитие компетенций, позволяющих обучающимся не только сформировать знания и навыки, но и научиться самостоятельно получать новые знания в профессиональной области.

Представленный учебник позволит студентам успешно освоить дисциплину «Государственные и муниципальные финансы».

Дисциплина «Государственные и муниципальные финансы» необходима для подготовки специалистов высшего образования (бакалавров) по направлению 38.03.01 «Экономика», профиль «Финансы и кредит».

Учебник ориентирован на обучающихся, имеющих базовые знания по микро- и макроэкономике, но только начинающих изучать теорию и практику управления финансами.

В учебнике содержатся вопросы и задания для самоконтроля по всем главам, что позволяет оценить степень усвоения изученного материала.

В результате изучения учебной дисциплины «Государственные и муниципальные финансы» студент должен:

знать:

- содержание государственных и муниципальных финансов, их место в финансовой системе; особенности управления государственными и муниципальными финансами;

- современные подходы отечественных и зарубежных исследователей в области государственных и муниципальных финансов;

- основные нормативные правовые документы по управлению государственными и муниципальными финансами;

- особенности управления бюджетами на различных уровнях и внебюджетными фондами;

- направления реализации бюджетно-налоговой и долговой политики государства в современных условиях;

- особенности бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровнях;

уметь:

- применять нормативные правовые акты, регулирующие организацию государственных и муниципаль-

ных финансов; выявлять современные проблемы организации и функционирования государственных и муниципальных финансов;

- анализировать современные тенденции развития государственных и муниципальных финансов в Российской Федерации, подходы к оценке эффективности их организации;

- использовать основные показатели бюджетного планирования и документы, необходимые для разработки бюджета;

- давать оценку устойчивости бюджетов и внебюджетных фондов, анализировать качество управления государственными и муниципальными финансами, определять условия и направления совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по управлению финансовыми ресурсами;

владеть:

- навыками самостоятельного изучения и анализа новых теоретических разработок в области государственных и муниципальных финансов;

- современными методами сбора, обработки и анализа информации в области государственных и муниципальных финансов, содержащейся в ведущих отечественных и зарубежных изданиях;

- основными методиками анализа структуры и динамики показателей доходов и расходов бюджетов всех уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- методиками расчета, анализа и оценки показателей формирования и использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов, эффективности управления государственным и муниципальным долгом, качества управления государственными и муниципальными финансами;

- навыками использования результатов оценки в ходе разработки предложений по развитию государственных и муниципальных финансов.

ГЛАВА 1.

СОДЕРЖАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

После изучения 1 главы обучающийся должен:

знать

- базовые закономерности функционирования национальной финансовой системы государства;
- современные подходы отечественных и зарубежных исследователей в области государственных и муниципальных финансов, опубликованные в ведущих профессиональных изданиях;
- содержание государственных и муниципальных финансов, их место в финансовой системе;
- функции, выполняемые государственными финансами;
- содержание финансовой политики государства;
- сущность и принципы формирования финансовой политики, ее специфику;

уметь

- охарактеризовать звенья современной финансовой системы РФ;
- аккумулировать финансовую информацию, необходимую для решения государственных социальных и экономических задач;
- выявлять современные проблемы организации и функционирования государственных и муниципальных финансов, охарактеризовать пути их решения;
- обобщать и критически оценивать результаты, полученные отечественными и зарубежными исследователями, выявлять перспективные направления развития в сфере государственных и муниципальных финансов;
- сформировать представление о современной финансовой политике РФ;

- раскрыть результативность и эффективность финансовой политики;

владеть

- навыками самостоятельной работы в сфере функционирования финансовой системы государства;
 - навыками самостоятельного изучения и анализа новых теоретических разработок в области государственных и муниципальных финансов;
 - современными методами сбора, обработки и анализа информации в области государственных и муниципальных финансов, содержащейся в ведущих отечественных и зарубежных изданиях;
 - навыками самостоятельного владения новыми знаниями по формированию и реализации финансовой политики
-

1.1. Финансовая система Российской Федерации

Финансы составляют целостную систему, включающую несколько взаимосвязанных звеньев т.к. финансы обслуживают многообразные потребности общества, охватывают своим воздействием всю экономику страны и всю сферу социальной деятельности.

Система финансов – это совокупность различных финансовых отношений, объединенных общими принципами в рамках категории «финансы», но имеющих свои специфические особенности при формировании и использовании денежных фондов и играющих свою специфическую роль в экономике.

Финансовая система общества - исторически сформировавшаяся и юридически закреплённая действующим законодательством совокупность сфер финансовых отношений, финансовых учреждений и финансовых фондов, посредством которых обеспечивается мобилизация и последующее использование финансовых ресурсов для удовлетворения соответствующих потребностей общества в целом.

Критерием деления всего многообразия финансовых отношений на группы является *роль субъектов в общественном воспроизводстве*, которая будет определять способы организации финансов, наличие, порядок образования и использования финансовых ресурсов и финансовых фондов. Именно в соответствии с выполняемой ролью в общественном воспроизводстве у субъектов финансовых отношений имеются различия в потребностях в необходимых им финансовых ресурсах и соответствующих финансовых фондах.

Традиционно выделяют три основных субъекта: *домашние хозяйства, организации и государство*. При определении основных субъектов экономики применяются разные термины, синонимы, их называют по-разному. Такое многообразие терминов объясняется многими причинами: спецификой национального законодательства, различным государственным устройством той или иной страны.

Финансовая система, рассматриваемая как научная категория, трактуется в учебных изданиях не всегда однозначно. Чаще финансовая система рассматривается как совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих частей, звеньев, элементов, непосредственно участвующих в финансовой деятельности и способствующих ее осуществлению. Финансовая система состоит из финансовых институтов (организации, учреждения, осуществляющие и регулирующие финансовую деятельность) и финансовых инструментов, создающих необходимые условия протекания финансовых процессов.



Финансовая система – совокупность различных сфер и звеньев финансовых отношений, характеризующихся особенностями в формировании, распределении и использовании фондов денежных средств, различной ролью в общественном воспроизводстве, и системы государственных и корпоративных финансовых органов

В экономической литературе существует несколько подходов к определению понятия «финансовая система». Под термином «финансовая система» понимается не только совокупность организованных и взаимосвязанных финансовых отношений в обществе. Еще этот термин в учебниках, в практике хозяйствования, в некоторых нормативных правовых актах иногда употребляется для обозначения совокупности финансовых учреждений в стране, совокупности финансовых рынков и их институтов (рис. 1.1).

Функциональный подход чаще используется в отечественной литературе, в большинстве современных учебников по финансам; в зарубежной литературе преобладает институциональный подход, когда финансовая система определяется как совокупность финансовых рынков и их инструментов.

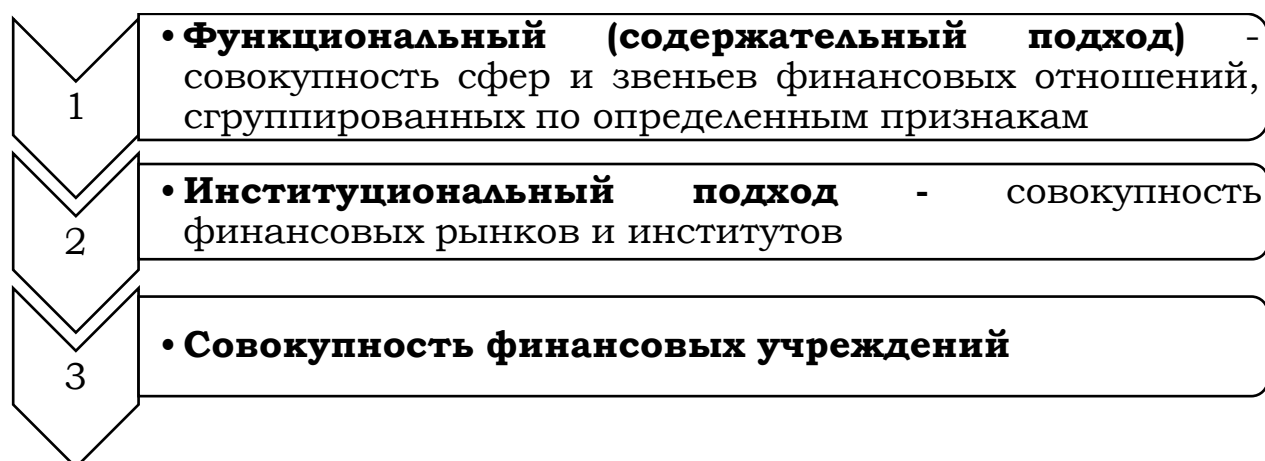


Рисунок 1.1 – **Подходы к определению финансовой системы**

В нормативных правовых актах РФ термин «финансовая система» употребляется не в функциональном аспекте, а как совокупность организаций финансового сектора экономики либо элементов финансового рынка.

Таким образом, российская школа финансов отличается глубоким подходом к пониманию основ финансовой системы, хотя единого представления нет.

Употребляя термин «финансовая система» в разных значениях, необходимо понимать и различать соответствующие области его применения.

В зависимости от экономической политики государства выделяют три типа финансовых систем (рис. 1.2).

Функции финансовой системы имеют более стабильный характер, чем ее институты, а значит, они менее отличаются от страны к стране. Финансовая система выполняет ряд функций, связанных с ее функционированием и опирающихся на функции, присущие категории финансов, а именно: *планирования, организации, стимулирования, контроля.*

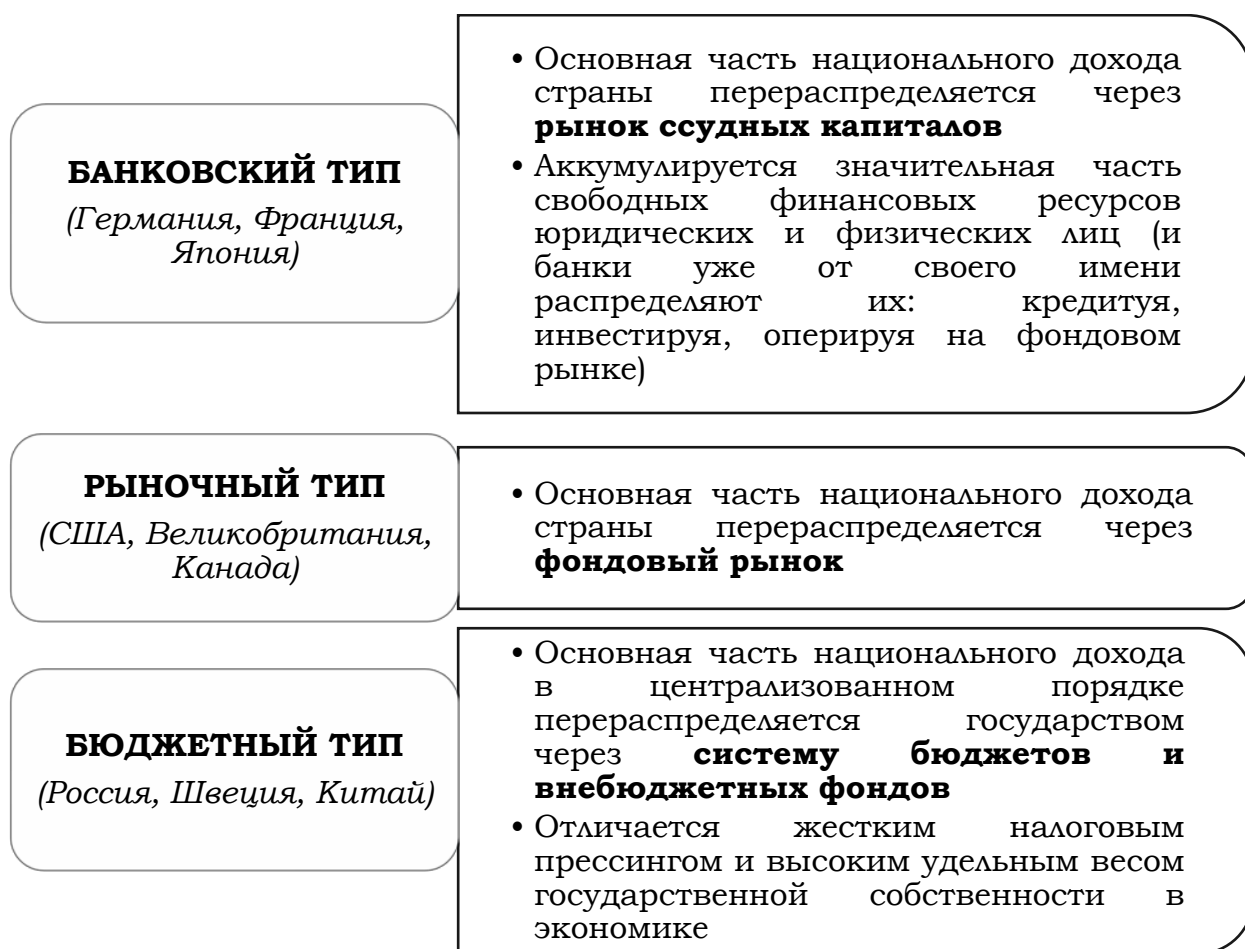


Рисунок 1.2 – **Характеристика типов финансовых систем**

Функция планирования предполагает формулирование целей и выбор путей их достижения с учетом полномочий, закрепленных за каждым звеном финансовой системы. К ней обычно относят распределение и перераспределение финансовых ресурсов (в территориальном, отраслевом, временном аспектах). Данная функция реализуется через составление бюджетов, балансов, планов на соответствующий финансовый год или перспективу, определение порядка налогообложения и т. д.

Функция организации включает бюджетное устройство, классификацию, определение прав и обязанностей отдельных подразделений финансовых органов, институтов. Данная функция связана с процессом организации внутренней системы контроля и регулирования государственных финансовых ресурсов, бюджетных потоков и т. п.

Функция стимулирования основывается на деятельности, направленной на реализацию поставленных целей. Посредством этой функции раскрывается сущность факторов, воздействующих на финансовую активность с учетом объема денежных средств, в которых она нуждается.

Функция контроля призвана способствовать достижению намеченных целей. Это разработка эталонных нормативов и норм, т. е. критериев оценки достигнутого; сопоставление результатов с намеченными целями согласно выработанным критериям; внесение необходимых корректив в факторы и условия протекания финансовой деятельности.

Современная структура финансовой системы РФ, включает следующие сферы финансовых отношений: государственные и муниципальные финансы; финансы организаций различных форм собственности (финансы хозяйствующих субъектов); финансы населения (домохозяйств) (рис. 1.3).

Финансовая система - это не только совокупность сфер и звеньев финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются фонды денежных

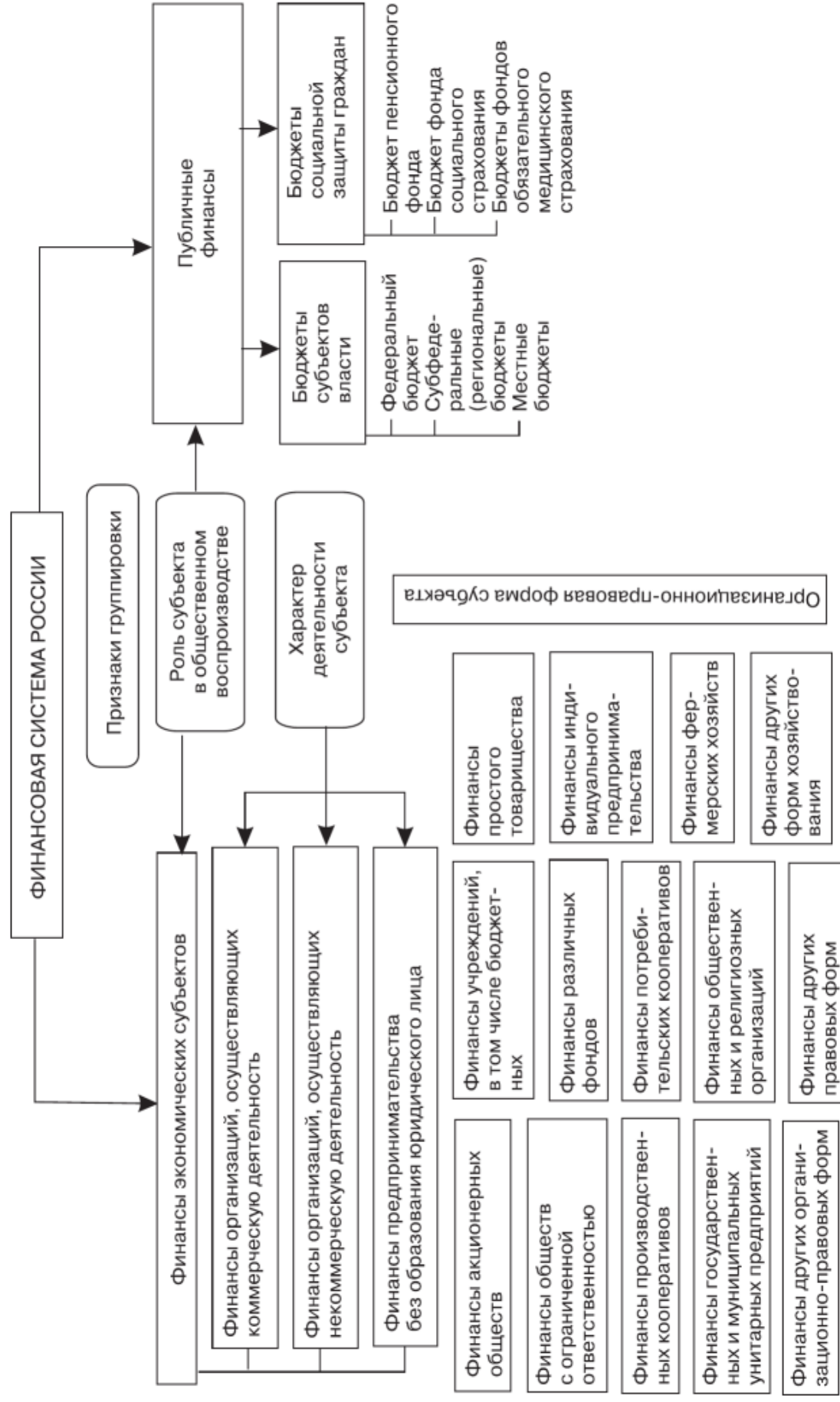


Рисунок 1.3 – Современная финансовая система Российской Федерации

средств, но и система финансовых учреждений, т.е. институциональная финансовая система. Совокупность финансовых учреждений (ведомств) представляет собой аппарат управления финансовой системой.

Очевидно, что и функциональный и институциональный подход к определению финансовой системы не противоречат друг другу, а потому будем рассматривать финансовую систему как совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются централизованные и децентрализованные фонды денежных средств.

При этом централизация финансов предполагает регулирование финансовых отношений и распоряжение финансовыми ресурсами непосредственно органами государственной власти.

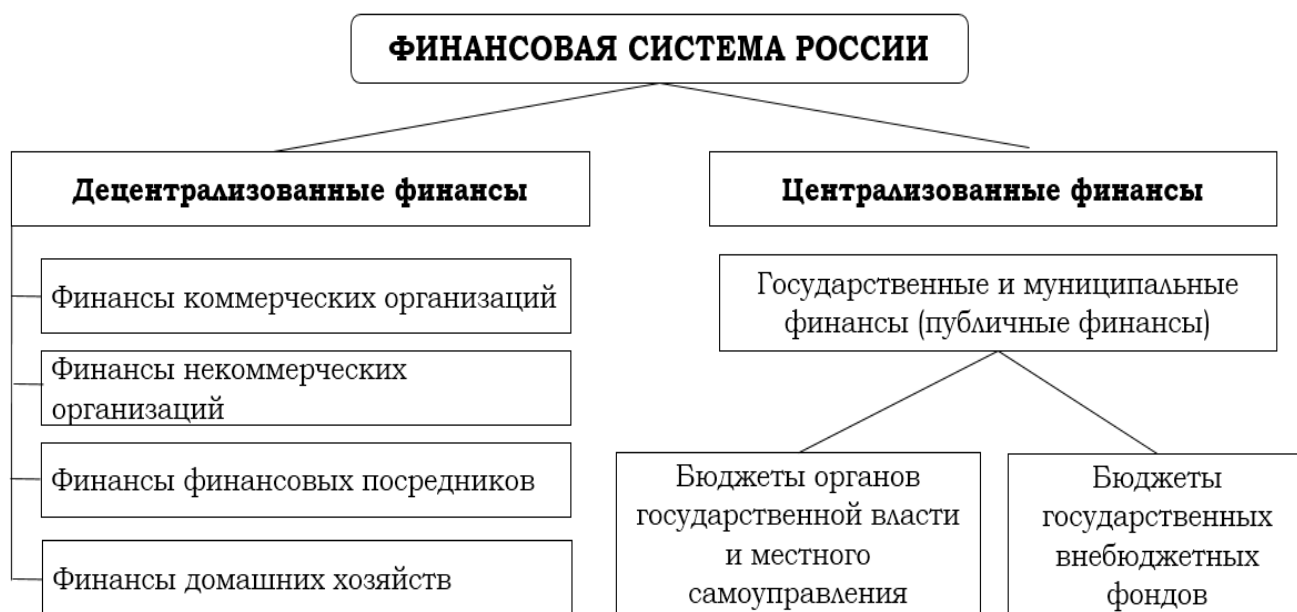


Рисунок 1.4 - Характеристика звеньев современной финансовой системы РФ (по методам формирования доходов)

Децентрализованные финансы предполагают управление и распоряжение фондами денежных средств, которые формируются в процессе осуществления деятельности конкретным хозяйствующим субъектом (при этом также проявляется государственное воздействие, которое проявляется в регулировании госу-

дарством финансовых отношений через нормы, нормативы, ставки налогов, обязательные взносы в бюджет и внебюджетные фонды, но хозяйствующие субъекты самостоятельно распоряжаются финансовыми ресурсами) (рис. 1.4).

Построение современной бюджетной системы РФ строится на ряде принципов (рис. 1.5).

Принцип функционального назначения отдельных составных элементов финансовой системы	<ul style="list-style-type: none"> • каждое звено финансовой системы решает свои четко определенные задачи, и этому соответствует определенный финансовый аппарат
Принцип единства	<ul style="list-style-type: none"> • проведение государством единой финансовой политики через финансовые органы
Принцип соответствия	<ul style="list-style-type: none"> • соответствие структуры государственных финансовых органов государственному и административно-территориальному устройству Российской Федерации

Рисунок 1.5 - Принципы построения финансовой системы РФ

Финансовая система – это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих частей, непосредственно участвующих в финансовой деятельности (рис. 1.6).

Основой единой финансовой системы служат финансы коммерческих организаций, поскольку они непосредственно участвуют в процессе материального производства. А источником государственных и муниципальных фондов финансовых ресурсов выступает национальный доход, создаваемый в сфере материального производства.



Рисунок 1.6 – **Финансовая система в разрезе финансовых институтов**



Единство финансовой системы - необходимое условие гарантированного единства экономического пространства в РФ, свободного перемещения финансовых средств (Конституция РФ, ст. 8)

Государственным и муниципальным финансам принадлежит ведущая роль:

- в обеспечении определенных темпов развития всех отраслей национального хозяйства;
- в перераспределении финансовых ресурсов между отраслями экономики и регионами страны, производственной и непроизводственной сферами, а также формами собственности, отдельными группами и слоями населения.

Государство осуществляет управление обществом, охрану его экономической и социальной структуры, выполняет свои функции через органы государственной власти.

Бюджеты органов государственной власти и местного самоуправления - представляют собой форму образования и использования фондов денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти.



Государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти (*Конституция РФ, ст. 11*)

В РФ признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (*Конституция РФ, ст. 12*)

Через бюджеты государство концентрирует значительную долю национального дохода для финансирования национальной экономики, социально-культурных мероприятий, укрепления обороны страны и содержания органов государственной власти и управления.



Государственные и местные финансы - это денежные отношения, складывающиеся между органами государственной власти и органами местного самоуправления, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами - с другой в процессе стоимостного распределения и перераспределения валового внутреннего продукта, прежде всего национального дохода (частично и национального богатства), в связи с формированием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, обеспечивающих потребности государства и местного самоуправления при решении экономических, политических и социальных задач

Формами использования централизованных фондов денежных средств являются бюджетные и внебюджетные фонды, предназначенные для государственного регулирования экономики, удовлетворения социальных потребностей граждан, нужд обороны и государственного управления и для решения других экономических, политических и социальных задач.

Роль государственных и местных финансов в общественном воспроизводстве заключается в создании условий для расширенного воспроизводства, как на

макро, так и на микроуровнях, а также в реальном обеспечении потребностей расширенного воспроизводства на макроэкономическом уровне (на уровне народного хозяйства в целом) и реализации социальных гарантий гражданам России в рамках Конституции РФ.

В России можно выделить следующие организационные формы бюджетов, которые соответствуют уровню государственной власти и местного самоуправления: *федеральный бюджет; бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты); местные бюджеты.*

Наиболее важную роль в финансовой системе РФ играет **федеральный бюджет** - фонд денежных средств Правительства РФ. С его помощью в распоряжение государства мобилизуются финансовые ресурсы, за счет которых финансируются государственные федеральные и региональные целевые программы (национальные проекты), национальная оборона, государственная безопасность и правоохранительная деятельность, социальная сфера, проводятся мероприятия по структурной перестройке экономики, ее стабилизации, выполнению международных и внутригосударственных обязательств.

Федеральный бюджет состоит из двух взаимосвязанных частей: доходной и расходной. В доходной части федерального бюджета указываются источники поступления денежных средств и их количественные характеристики; в расходной - направления, сферы, в которых расходуются деньги и их количественные параметры.

В настоящее время в России в составе федерального бюджета функционируют два фонда - *Резервный фонд и Фонд национального благосостояния*, которые не выделяются в качестве самостоятельных звеньев финансовой системы, так как согласно БК РФ эти фонды являются средствами федерального бюджета.

Резервный фонд является частью средств федерального бюджета. Фонд призван обеспечивать выполнение государством своих расходных обязательств в

случае снижения поступлений нефтегазовых доходов в федеральный бюджет.

Резервный фонд способствует стабильности экономического развития страны, уменьшая инфляционное давление и снижая зависимость национальной экономики от колебаний поступлений от экспорта невозобновляемых природных ресурсов.

Источниками формирования Резервного фонда также являются доходы федерального бюджета от добычи и экспорта нефти, а также доходы федерального бюджета от добычи и экспорта газа.

Средства Резервного фонда могут использоваться на финансовое обеспечение нефтегазового трансферта и досрочное погашение государственного внешнего долга.

Максимальный размер Резервного фонда закреплён на уровне 10 % прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта РФ.

Фонд национального благосостояния является частью средств федерального бюджета. Фонд призван стать частью устойчивого механизма пенсионного обеспечения граждан РФ на длительную перспективу. Целями Фонда национального благосостояния являются обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ и обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ.

Как уже отмечалось, в соответствии с Конституцией РФ наша страна является федеративным государством, поэтому в финансовой системе бюджеты органов государственной власти представлены помимо федерального бюджета еще и бюджетами субъектов РФ (региональными бюджетами). Из этих бюджетов финансируются расходы, соответствующие полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Например, государственная поддержка приоритетных для регионов отраслей экономики (сельское хозяй-

ство, пищевая, легкая промышленность и т.п.); государственная поддержка пригородного (железнодорожного, автомобильного, речного) транспорта; финансирование основных социальных расходов и т.д.

В современной России роль региональных органов государственной власти в управлении экономикой и социальной сферой, в координации социально-экономических процессов на территории региона возрастает, а поэтому усиливается значение бюджета субъекта РФ в социально-экономическом развитии региона, растет его влияние и направления воздействия на общественное производство и материальное благосостояние граждан.

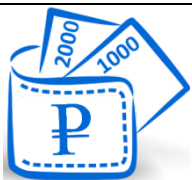
Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), однако они имеют право на формирование местных бюджетов, средства которых направляются на осуществление расходов по решению вопросов местного значения, например, финансирование некоторых видов социальных расходов, благоустройство и озеленение территории муниципального образования и т.п.



Бюджет муниципального образования (местный бюджет) - это местный фонд денежных средств, предназначенный для финансового обеспечения задач и функций, возложенных на органы местного самоуправления

Бюджет муниципального образования - основа финансовых ресурсов местного самоуправления (муниципального района, городского округа, городского и сельского поселения, других муниципальных образований, определенных законодательством субъектов РФ). В бюджетах муниципальных образований могут быть предусмотрены в качестве составной части сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

В 1990-х годах в условиях возрастающих социальных рисков, а также в соответствии с требованиями международного права средства государственного социального страхования были выделены из состава бюджетной системы.



Внебюджетные фонды - это средства федерального правительства и региональных органов управления, связанные с финансированием расходов, не включаемых в бюджет

Государственные внебюджетные фонды созданы на базе соответствующих актов высших органов власти, в которых регламентируется их деятельность, указываются источники формирования, определяются порядок и направления использования денежных фондов.

К государственным внебюджетным фондам РФ относятся: Пенсионный фонд РФ, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования.

Внебюджетные фонды представляют собой неотъемлемую часть финансовой системы РФ и обладают рядом *особенностей*:

- фонды запланированы органами государственной власти и управления и имеют строго целевую направленность;
- отношения, связанные с исчислением, уплатой и взысканием взносов в фонды, определяются Бюджетным кодексом РФ;
- денежные средства фондов используются для финансирования государственных расходов, не включенных в бюджет;
- фонды формируются в основном за счет обязательных страховых взносов, уплачиваемых работодателями от фонда оплаты труда;
- денежные ресурсы фондов находятся в государственной собственности, они не входят в состав бюджетов и других фондов, не подлежат изъятию на какие-либо цели, прямо не предусмотренные законом.

Средства внебюджетных фондов не входят в состав бюджетов всех уровней, они находятся в федеральной собственности.

Средства внебюджетных фондов формируются за счет: обязательных страховых платежей в размере, установленном для соответствующего фонда (уплачиваемых от фонда оплаты труда); добровольных взносов физических и юридических лиц; ассигнований из федерального бюджета; других доходов, не запрещенных законодательством.

Деятельность внебюджетных фондов реализует права граждан на пенсионное, социальное и медицинское страхование и обеспечение, в связи, с чем *субъектами обязательного страхования* в РФ являются:

- федеральные органы государственной власти;
- страховщик - в лице соответствующего фонда (пенсионного, социального страхования, обязательного медицинского страхования и т. д.);
- страхователи - в лице работодателей, производящих выплаты физическим лицам (организации, индивидуальные предприниматели, а также физические лица на добровольной основе);
- застрахованные лица - граждане РФ, а также проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовому договору, договору подряда, авторскому и лицензионному договору; самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты); лица, являющиеся участниками крестьянских (фермерских) хозяйств; работающие за пределами территории РФ в случае уплаты добровольных страховых взносов на территории РФ, если иное не предусмотрено международным договором РФ; лица, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования на Севере; иные категории граждан.

Пенсионный фонд России (ПФР) является одним из трех государственных внебюджетных фондов,

на которые возложены функции по обязательному социальному страхованию. Фонд выступает ключевым социальным институтом страны и крупнейшей федеральной системой оказания государственных услуг в области социального обеспечения.

ПФР выполняет ряд социально значимых функций:

- учет прав граждан по обязательному пенсионному страхованию, государственному пенсионному и социальному обеспечению;

- установление и выплату страховых пенсий по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца;

- установление и выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, включая социальные пенсии и пенсии госслужащим;

- предоставление федеральной социальной доплаты к пенсии до прожиточного минимума пенсионера;

- формирование, инвестирование и выплату средств пенсионных накоплений;

- предоставление социальных выплат ветеранам, инвалидам, героям и другим гражданам, имеющим право на федеральные социальные льготы;

- выдачу государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал.

- адресную помощь пенсионерам и софинансирование социальных программ субъектов РФ;

- ведение программы государственного софинансирования пенсионных накоплений;

- реализацию международных соглашений.

Пенсионный фонд РФ - самый крупный из всех государственных внебюджетных фондов, важное место данного фонда в составе финансовой системы РФ объясняется его социальной значимостью и большим объемом мобилизуемых в нем финансовых ресурсов.

Фонд социального страхования РФ является вторым среди внебюджетных фондов по объему перераспределяемых финансовых ресурсов, этот фонд предназначен для осуществления государственных гарантий по

социальному обеспечению граждан в случае временной нетрудоспособности при болезни, инвалидности, рождении и воспитании детей и др.

Фонды обязательного медицинского страхования обеспечивают гражданам РФ возможность бесплатного получения некоторых видов медицинской помощи. В частности, в гарантированный объем бесплатных медицинских услуг включаются: амбулаторно-поликлиническая помощь; скорая медицинская помощь; лечение острых заболеваний; услуги по обслуживанию беременности и родов и т.д.

Проекты бюджетов внебюджетных фондов в РФ составляются органами управления соответствующего фонда, затем передаются органами исполнительной власти на рассмотрение законодательным органам власти.

Бюджеты фондов утверждаются Федеральным собранием одновременно с принятием закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Бюджеты территориальных внебюджетных фондов рассматриваются законодательными органами субъектов РФ и утверждаются одновременно с принятием законов субъектов РФ на очередной финансовый год.

Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством РФ.

Государственный кредит является специфическим звеном финансовой системы, отражающим кредитные отношения по поводу мобилизации (заимствования) государством на платной и возвратной основе временно свободных денежных средств различных субъектов экономики для финансирования государственных расходов, не обеспеченных бюджетными доходами, а также для предоставления государством кредитов и гарантий другим экономическим субъектам внутри страны и за рубежом

Дополнительные финансовые ресурсы через государственные заимствования государство привлекает

путем продажи на внешних и внутренних финансовых рынках облигаций, казначейских обязательств и других видов государственных ценных бумаг. В этом случае **государство функционирует как заемщик денежных средств**. Государственный кредит позволяет покрывать бюджетный дефицит, способствуя оттоку денег из обращения, он смягчает остроту проблем в сфере денежного обращения. В то же время государство само может располагать временно свободными денежными ресурсами и в этом случае может **функционировать как кредитор**. В силу своей особой социально-правовой значимости государство может принимать на себя ответственность за погашение ссуд, взятых различными экономическими субъектами, т.е. **может становиться гарантом**.



Государственный кредит как экономическая категория выражает совокупность экономических отношений между государством (в лице органов власти), с одной стороны, и другими экономическими субъектами (физическими и юридическими лицами, зарубежными субъектами) - с другой по поводу получения займов, предоставления ссуд или гарантийного обеспечения. Государство как субъект экономических отношений функционирует как **заемщик, кредитор и гарант**

Основным нормативным документом, определяющим функционирование государственного кредита в России, является Бюджетный кодекс РФ. Поэтому он рассматриваются в рамках такого звена как бюджеты органов государственной власти и местного самоуправления. С экономической точки зрения роль государственного кредита является более сложной, нежели простое привлечение финансовых ресурсов для покрытия дефицита бюджета.

Он оказывает влияние и на денежный рынок, и на финансовый рынок. Государственные ценные бумаги выступают инструментом регулирования денежной массы в обращении.

Государственные ценные бумаги являются инструментом на рынке ценных бумаг и могут оказывать влияние на развитие этого рынка.

Финансы субъектов хозяйствования различных форм собственности, являясь основой единой финансовой системы страны, обслуживают процесс создания и распределения общественного продукта и национального дохода. От состояния финансов предприятий зависит обеспеченность государственных и муниципальных денежных фондов финансовыми ресурсами.

Финансы организаций различных организационно-правовых форм и отраслей экономики формируют преобладающую часть финансовых ресурсов бюджета за счет уплаты налогов, сборов и обязательных платежей.

Финансы коммерческих организаций включают в себя финансы коммерческих предприятий производственного сектора, в т. ч. фермерские хозяйства, финансы сферы услуг, банков, страховых компаний, других коммерческих структур. Отдельный сектор на рынке занимают **государственные и муниципальные унитарные предприятия**, представляя организационно-правовую форму государственного предпринимательства.

Деление организаций на коммерческие и некоммерческие определено в законодательном порядке Гражданским кодексом РФ.

Коммерческие организации - это организации, цель и основная деятельность которых сводятся к получению прибыли.

Финансовые ресурсы организаций, работающих на принципах коммерции, состоят в основном из собственных средств (денежные доходы и накопления), а также из привлеченных и заемных средств. В зависимости от организационно-правовой формы предприятия источником его финансовых ресурсов могут быть бюджетные средства, долевые средства учредителей, паевые взносы членов кооперативов, средства акционеров.

Финансы некоммерческих организаций - это доходы и расходы тех юридических лиц, которые не ставят своей целью получение прибыли, хотя ее формирование в процессе их деятельности возможно.

Финансы некоммерческих организаций - это финансы различных фондов, общественных, религиозных организаций, потребительских кооперативов, союзов, ассоциаций, некоммерческих партнерств, автономных учреждений, казенных учреждений, бюджетных учреждений и др.

Осуществлять предпринимательскую деятельность некоммерческие организации могут лишь в той степени, в какой это служит достижению целей, ради которых они созданы, и адекватную этим целям полученную прибыль они не могут распределять между участниками (учредителями). Для привлечения финансовых ресурсов в этих организациях широко используется такой способ, как самообложение - добровольная сдача средств на общественные нужды.

Финансы домашних хозяйств (населения) - это совокупные доходы и расходы населения с учетом их структуры (отдельные социальные группы, семьи и т. д.). Домашние хозяйства включают различные группы населения, доходы которых формируются из заработной платы, разнообразных трансфертов, доходов от собственности, предпринимательской и иной деятельности.

Роль перечисленных доходных источников с развитием рыночных отношений меняется: растет доля доходов от предпринимательской деятельности и уменьшается доля социальных выплат.

Как свидетельствует российская практика, меняется не только структура, но и общий объем, и уровень доходов. Причем в России финансы домохозяйств зачастую выступают важным стимулом экономического подъема. Это проявляется в следующем:

- население формирует большую часть конечного спроса в хозяйстве, без роста доходов населения не будет подъема производства;

- за счет доходов населения образуется большая часть сбережений в обществе, что, в свою очередь, является основой инвестиций. Рост инвестиций - главная предпосылка экономического подъема.

Все звенья финансовой системы функционируют в едином рыночном пространстве.

Несмотря на разграничение сферы деятельности и применение особых способов и форм образования и использования денежных фондов в каждом отдельном звене, финансовая система РФ является единой системой, поскольку базируется на едином источнике ресурсов всех звеньев - национальном доходе.

Единство финансовой системы РФ базируется также на том, что государство часть бюджетных ресурсов (федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ) направляет на развитие материального производства приоритетных отраслей и сфер экономик, т.е. на частичное финансовое обеспечение расширенного воспроизводства на микроуровне. Например, федеральный бюджет пополняется за счет доходов от отраслей нефтегазового (или топливно-энергетического) комплекса, а часть этих доходов направляется на развитие сельского хозяйства, новых высокотехнологичных отраслей экономики, социальной сферы.

Финансовая система является самостоятельной, но тесно связанной с окружающей средой. Изменения в финансовой системе влекут за собой изменения в других системах (кредитной, денежной и др.), с которыми она взаимодействует.

У хозяйствующих субъектов появляются временно неиспользуемые денежные средства и возможности их перераспределения на финансовом рынке. Участниками финансового рынка становятся не только хозяйствующие субъекты, но и население, и государство, а также местные органы власти. Становление и развитие финансового рынка, а особенно таких его составных частей, как рынок ценных бумаг и кредитный рынок, не только усиливает зависимости между звеньями и эле-

ментами финансовой системы, с появлением финансового рынка возникают и новые взаимосвязи между ними. Кредитные организации, привлекая временно свободные денежные средства предприятий, организаций, учреждений и населения, размещают их, кредитуя своих клиентов, покупая ценные бумаги государства и организаций, осуществляя валютные операции, то есть взаимодействуют со всеми элементами финансовой системы. Хозяйствующие субъекты, привлекая финансовые ресурсы путем выпуска ценных бумаг, часть этих средств могут размещать на банковских депозитах, покупая валюту, осуществляя накопительное страхование, осуществляя, таким образом, через финансовый рынок перераспределение временно свободных денежных средств.

Усиление взаимосвязей и появление новых взаимоотношений между звеньями финансовой системы усложняет задачи финансового регулирования. Формирование финансовой системы, адекватной рыночной экономике, становится важнейшей задачей государства.

Структурные изменения государственной финансовой системы РФ, направленные на повышение темпов роста российской экономики:

- 1) реализация национальных проектов, охватывающих ключевые направления социально-экономического развития страны;

- 2) реализация комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры;

- 3) реализация плана действий по повышению уровня инвестиционной активности, включающего набор изменений по улучшению инвестиционного климата, повышению долгосрочной предсказуемости экономического развития, росту уровня конкуренции и эффективности компаний с государственным участием, формированию новых источников финансирования инвестиционной активности, а также изменению отраслевого регулирования;

- 4) пенсионная реформа, направленная на ускорен-

ный рост уровня пенсионного обеспечения.

Таким образом, финансовая система РФ представляет собой сложную систему разных звеньев финансовых отношений, которая объединяет государственные (централизованные) финансы и финансы организаций (децентрализованные) для достижения различных целей и задач государства и субъектов экономики.

1.2. Сущность и функции государственных и муниципальных финансов

Государственные и муниципальные, финансы составляют одну из двух отраслей общей системы финансов, ее централизованную часть. Сущность и функции публичных финансов мало отличаются от сущности и функций финансов в целом, но имеют свою специфику. Исторически финансы возникли и вплоть до господства экономики, основанной на капитале, функционировали в форме государственных и муниципальных финансов - государственных и местных доходов и расходов. Частнохозяйственные же финансы как самостоятельная отрасль финансов формировались лишь по мере становления, укрепления и всеобщего распространения капиталистических форм и методов хозяйствования, а в своем более или менее развитом виде существуют только немногим более ста лет. По этой причине изучение финансов по их отраслям целесообразно начать именно с государственных и муниципальных финансов.

В основе государственных и муниципальных финансов лежат денежные отношения, возникающие в процессе организации государством денежной системы страны и воспроизводства общественных благ (услуг), составляют централизованную часть процесса общественного воспроизводства

Государственные и муниципальные финансы опосредуют (обслуживают) ту часть воспроизводственных экономических отношений, которая связана с организацией государством денежного обращения (оборо-

та первичных финансовых ресурсов в экономике) и с движением финансовых ресурсов органов публичной власти, когда государство (муниципальные образования) выступает в качестве макроэкономического хозяйствующего субъекта, производящего, распределяющего и предоставляющего общественные блага (услуги).

Ресурсы общественного сектора состоят из ресурсов сектора государственного управления (централизованные фонды денежных средств) и ресурсов государственных предприятий (корпораций).

Централизованные фонды денежных средств включают в себя бюджеты органов власти всех уровней (центральное правительство, региональные и местные органы власти), а также внебюджетные фонды. Часть децентрализованных фондов так же находится в распоряжении государства: децентрализованные фонды государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, государственных унитарных предприятий. Структура государственного сектора представлена на рисунке 1.7.

Государственные и муниципальные финансы **являются важным звеном финансовой системы** ввиду того, что они составляют основу для функционирования государства и органов местного самоуправления.

Государственные финансы способствуют реализации социальной политики, поддерживают отдельные отрасли народного хозяйства, обеспечивают обороноспособность и безопасность государства. Управляя государственными финансовыми потоками, руководство страны способно решать самые разнообразные задачи, такие как поддержание темпов экономического роста, регулирование уровня ссудного процента, недопущение падения национальной валюты, сглаживание конъюнктурных колебаний рынков.

Совокупность уровней и звеньев (относительно самостоятельных групп государственных и муниципальных финансовых отношений) составляет **систему государственных и муниципальных финансов**, кото-

рую характеризуют два признака: экономический и публично-правовой (по уровням публичной власти).



Рисунок 1.7 – **Структура государственного сектора**

По экономическому содержанию система государственных и муниципальных финансов включает в себя следующие звенья (элементы):

- бюджет (систему бюджетов);
- систему внебюджетных фондов;
- государственный (муниципальный) кредит;
- государственные финансовые резервы и резервные фонды.

Состав и структура системы государственных и муниципальных финансов непосредственно зависят от государственного (публично-правового) устройства страны.

В РФ система государственных и муниципальных финансов с учетом названного признака включает в себя следующие уровни:

1) государственные (федеральные и региональные) финансы;

2) муниципальные (местные) финансы (финансы муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, городских и сельских поселений).

Государственные и местные финансы отличаются не только масштабом и уровнем управления и степенью централизации финансовых ресурсов, но и составом образующих их систему звеньев.

Схематично содержание системы государственных и муниципальных финансов по уровням власти и экономической группировке ее звеньев представлено на рисунке 1.8.



Рисунок 1.8 - Система государственных и муниципальных финансов

Урезанный по сравнению с государственными финансами состав звеньев муниципальных (местных) финансов обусловлен более ограниченными финансовыми правами органов местного самоуправления.

Согласно российскому законодательству органы местного самоуправления не входят в систему органов государственного управления, поэтому говоря о российской финансовой системе, правильнее будет использовать термин государственные и муниципальные финансы. Однако в международной практике такого разделения нет, и по отношению ко всем уровням власти употребляется термин публичные финансы.

Структура государственных финансов страны определяется степенью участия государства в экономике страны и формой государственного устройства (федеративное, унитарное).

В структуре государственных и муниципальных финансов основной составляющей выступает взаимосвязь бюджетов трех уровней - федерального, регионального (субъекта РФ) и местного, а также возможность получить финансовую помощь из бюджета вышестоящего уровня. Данные взаимосвязи обусловлены неравномерностью развития различных территорий и недостаточностью средств региональных и местных бюджетов. Поэтому для сбалансированности бюджетов была создана система перераспределения средств между бюджетами разных уровней в рамках помощи, оказываемой бюджетам нижестоящих уровней вышестоящими.

Сущность государственных и муниципальных финансов состоит в том, что они охватывают денежные отношения по поводу распределения и перераспределения стоимости созданного в обществе совокупного продукта, которые в определенном размере сосредоточиваются в органах государственной власти и местного самоуправления для обеспечения покрытия расходов, необходимых для реализации государством и местными органами власти своих функций.

Общая характеристика государственных финансов:

- Непосредственное участие государства в процессе перераспределения национального дохода страны.
- Концентрация финансовых ресурсов в распоряжении государства.
- Финансирование общегосударственных нужд.
- Формирование за счет налогов, сборов, государственных пошлин, сумм, полученных от выкупа госпредприятий, доходов от госпредприятий и т.п.



Государственные (общегосударственные) финансы - совокупность финансовых отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов

Территориальные (муниципальные, местные) финансы выделяются в самостоятельный структурный уровень, т.к. местное самоуправление отделено от государственной системы управления по Конституции РФ.

Права собственника в отношении муниципальных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления.

Муниципальные финансы формально обособлены от государственных. Вместе с тем бюджетные полномочия муниципальных финансов определяются законодательными актами страны. Доходы местных бюджетов складываются за счет налогов и неналоговых поступлений. Местные бюджеты являются, как правило, дефицитными и в значительной мере зависят от трансфертов центральных и региональных бюджетов.

Функции государственных финансов. Сущность государственных и муниципальных финансов как экономической категории находит свое отражение в реализуемых ими функциях, исследование которых необходимо для осуществления государственной финансовой политики. Наиболее важными являются следующие функции: *планирование, организация, стимулирование, контроль.*

Планирование подразумевает формулировку целей и выбор путей их достижения на основании имеющихся финансовых ресурсов, учитывая разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления. С помощью этой функции органы государственной и муниципальной власти производят распределение ограниченного объема финансовых ресурсов с учетом приоритетов и сложившейся экономической ситуации. Реализуется эта функция путем составления прогнозов социально-экономического развития, проектов бюджетов на следующий финансовый год и трехлетний период, проектов адресных инвестиционных программ, других необходимых документов и расчетов.

Функция организации предусматривает необходимость организации порядка составления, утверждения и исполнения бюджета, выбора уполномоченных кредитных учреждений, разграничения полномочий между различными уровнями власти, а также прав и обязанностей законодательных и исполнительных органов власти в ходе бюджетного процесса. Она затрагивает как бюджетное устройство, так и бюджетную классификацию.

Функция стимулирования предполагает оказание государственной поддержки и содействие отдельным отраслям народного хозяйства и регионам. Реализуя данную функцию путем осуществления бюджетных расходов, государство может изменять структуру общественного производства, влиять на результаты хозяйствования, проводить социальные преобразования.

Функция контроля позволяет выяснить, своевременно ли и полностью ли финансовые ресурсы поступают в распоряжение государства и местных органов власти, в каких пропорциях распределяются бюджетные средства, насколько эффективно они используются. Контроль над исполнением бюджета возложен на законодательные и исполнительные органы власти. Существуют следующие формы контроля:

- предварительный, осуществляемый в ходе обсуждения и утверждения проектов законов;
- текущий, производимый в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов (комиссиями, рабочими группами законодательных органов власти);
- последующий, осуществляемый в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Можно выделить некоторые **принципы организации государственных и муниципальных финансов**:

- единство законодательной и нормативной базы;
- открытость и прозрачность;
- разграничение полномочий и предметов ведения;
- целевая ориентированность;
- научный подход;
- экономичность и рациональность;
- управляемость финансовыми потоками на централизованной основе.

Важнейшими проблемами в сфере государственных и муниципальных финансов являются: сбалансированность бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов, совершенствование налоговой системы, повышение эффективности использования государственной и муниципальной собственности и др.

Государственные финансы обеспечивают для органов государственного управления возможность выполнять свои основные функции по созданию условий для нормального политического, экономического и социального развития. Основными функциями государства, обеспечивающими нормальное политическое, экономическое и социальное развитие, являются:

- разработка, принятие, реализация и совершенствование законодательных актов, в том числе формирующих институциональные основы рыночного хозяйства;
- оказание государственных услуг общего назначения;
- разработка и реализация экономической политики;

- разработка и реализация социальной политики, финансирование основных общественных и социальных услуг, поддержка слабо защищенных групп населения;
- регулирование процесса интеграции в мировую политическую систему и мировую экономику;
- осуществление мер по охране окружающей среды.

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

Источниками финансовых ресурсов на уровне государства, органов местного самоуправления выступают доходы от государственных и муниципальных предприятий, доходы от приватизации государственного и муниципального имущества, доходы от внешнеэкономической деятельности, налоговые доходы, государственный и муниципальный кредит, эмиссия денег и доходы от эмиссии ценных бумаг (рис. 1.9).

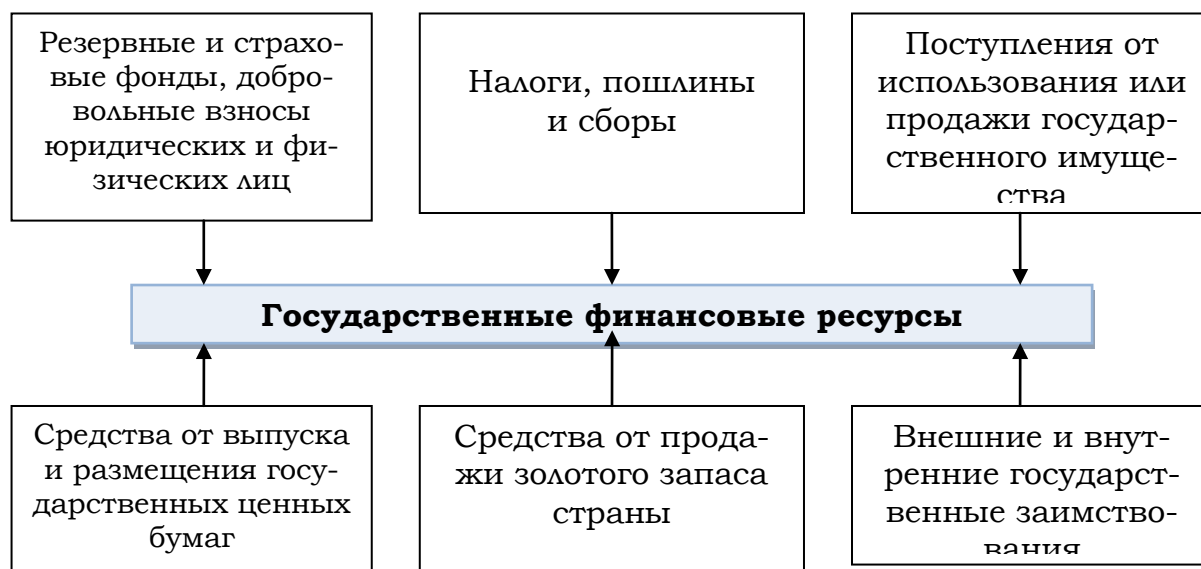


Рисунок 1.9 - Источники образования государственных финансовых ресурсов

Источниками финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления, выступают валовой внутренний

продукт, часть стоимости национального богатства и поступления от внешнеэкономической деятельности.

Использование финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления, непосредственно связано с функциями государства (рис. 1.10).

Средства, мобилизуемые через государственный бюджет и государственные внебюджетные фонды, используются для расходов на общегосударственные нужды, которые не могут быть удовлетворены за счет частного предпринимательства. К ним, в частности, относятся государственное управление, общественная безопасность граждан, социальные программы, экология, оборона. Аккумуляция средств в бюджете позволяет государству осуществлять социальные программы, направленные на развитие человека, культуры, здравоохранения, образования, поддержку семей с низкими доходами, решение жилищной проблемы.

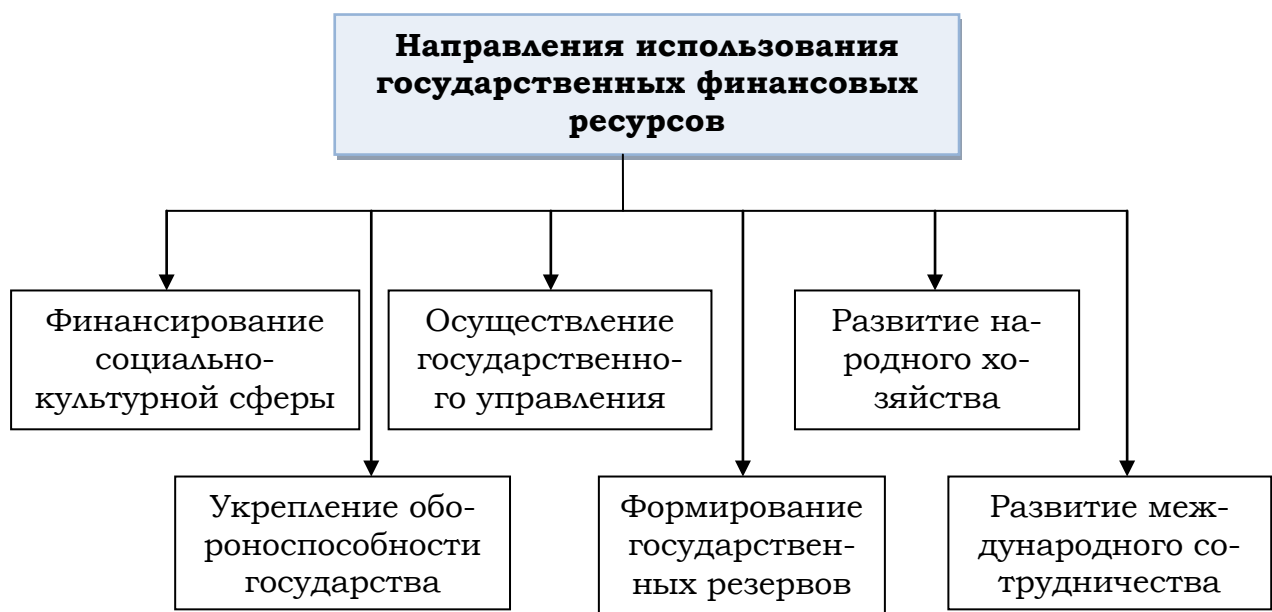


Рисунок 1.10 - **Основные направления использования государственных финансовых ресурсов**

Собирая и распределяя денежные ресурсы, государство получает возможность корректировать действие саморегулирующегося рыночного механизма, воздейст-

воват на функционирование рынков товаров и услуг, финансовых рынков и распределение доходов в секторах экономики. С их помощью осуществляется перераспределение ВВП между секторами и отраслями экономики, социальными группами населения и регионами страны, государственное регулирование и стимулирование экономики с учетом долгосрочных интересов страны. Перераспределение ресурсов между секторами экономики, отраслями, социальными группами и территориями является важным рычагом структурной перестройки экономики, средством реализации целевых и научно-технических программ.

Одной из важнейших задач государства является разработка и реализация социальной политики, финансирование основных общественных и социальных услуг и поддержка слабо защищенных слоев населения, обеспечение, возможно, более справедливого распределения благ между членами общества. Эта функция обеспечивается расходованием государственных средств на образование, здравоохранение, социальное страхование, жилищно-коммунальные услуги. Государственная политика может способствовать сокращению бедности и неравенства, содействовать улучшению условий развития отсталых в экономическом отношении регионов, а также так называемых неперспективных регионов, ликвидируя почву для политической и социальной нестабильности. Государственные органы в значительной мере осуществляют страхование граждан от ряда угроз их экономической безопасности. Это осуществляется, в частности, путем пенсионного обеспечения в преклонном возрасте, медицинского страхования в случае заболеваний, страхования от безработицы. В ряде стран государственные формы страхования являются основными. В других значительную часть расходов несет частный сектор. Наиболее развитыми являются системы страхования европейского типа.

Сосредоточивая в своих руках и расходуя огромные финансовые ресурсы, органы государственного управ-

ления являются самостоятельным крупным участником экономических и финансовых процессов в стране: в государственных финансах различных стран аккумулируется от четверти до половины ВВП, органы государственного управления выступают в роли крупнейших (15–25% к ВВП) покупателей на рынке товаров и услуг.

Место и роль государственных финансов в экономической жизни определяется как самим фактом мобилизации, перераспределения и расходования средств, так и целенаправленной государственной политикой государства в области государственных финансов. В связи с этим государственные финансы рассматриваются не только как инструмент привлечения средств с помощью обязательных платежей, но и как один из ведущих экономических рычагов государства.

Важнейшим направлением государственного воздействия на экономику посредством государственных финансов является **политика в области доходов** (прежде всего налоговая политика) и **расходов**, способов финансирования дефицита бюджета и управления государственным долгом. Проводимая государством бюджетная политика должна обеспечивать поддержание адекватных экономическим условиям темпов экономического роста, ограничение социального неравенства, эффективность государственных расходов.

Рычагами государственного воздействия при налогообложении являются налоговые ставки и льготы, оказывающие влияние на объем производства, предложение и спрос на отдельные виды товаров и услуг. При расходовании средств государство осуществляет финансирование государственных программ, направленных на содействие развитию тех или иных отраслей и производств, изменение структуры производства, субсидирует отдельные отрасли и предприятия. Рычагами государственного воздействия являются также льготные и беспроцентные кредиты и гарантии по банковским ссудам.

Благоприятное воздействие государственных финансов на экономику предполагает формирование эффективного механизма образования доходов и расходования финансовых ресурсов в отношении экономики в целом на основе рационального налогообложения населения и предприятий, объема и структуры государственных расходов, обеспечивающих условия для экономического роста, стабильности производства и повышения уровня и условий жизни населения. Позитивное воздействие на производство, накопление капитала и развитие человеческого капитала является одной из центральных задач государственных финансов.

Выполняемые государством функции и экономическая политика зависят от уровня развития и состояния экономики и степени участия государства в экономической жизни, финансировании социальных расходов, стимулировании сбережений и накоплений и т. д. в диапазоне от всеохватывающей планово - распределительной системы до чисто рыночной, свободной экономики. Однако и первое, и второе является крайностью. Свободного рынка практически не существует. Экономика государств является, как правило, смешанной. В ней взаимодействуют государственный и частный секторы. Основная проблема заключается не в том, должно ли государство вмешиваться в экономику, а в масштабах этого вмешательства и его характере. Масштабы аккумуляции ресурсов и государственного воздействия больше в странах с социально ориентированной экономикой и сильным влиянием государства и государственных финансов и меньше в странах, проводящих курс на либерализацию экономики.

Наряду с увеличением доли государственных расходов в ВВП в развитых странах увеличивается доля расходов центрального правительства в общем объеме расходов органов государственного управления.

Рост государственных расходов связан с рядом факторов. Государство вынуждено усиливать свое участие в таких сферах, как здравоохранение и образова-

ние, где частный капитал проявляет недостаточную активность. Усложнение социальной и экономической жизни требует увеличения расходов государства на содержание правоохранительных органов и поддержание общественного порядка. Развитие науки и новых технологий создает необходимость концентрации для реализации новых проектов крупных ресурсов, для чего требуется создание огромных акционерных корпораций с государственным участием. Вместе с тем попытки стран с менее развитой экономикой обеспечить своим гражданам такой же объем товаров и услуг, как и в развитых странах, обречены на провал и, кроме вреда, ничего принести не могут. Сначала нужно добиться повышения экономического потенциала страны.

Проблема соответствия роли государства его экономическому и финансовому потенциалу решается путем корректировки сферы обязанностей государства, сужения или расширения сферы его ответственности. Такая корректировка может производиться на основе изменения финансируемых и выполняемых государством функций по обеспечению предоставляемых им благ и услуг, снятия или принятия новых обязательств, требующих государственных расходов.

Нормативно-правовое обеспечение формирования и использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов регламентирует закрепление доходных полномочий и расходных обязательств за каждым участником бюджетных отношений. Законодательную основу сектора государственных и муниципальных финансов составляют нормы финансового и бюджетного права.



Финансовое право - это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения по поводу планирования, формирования, накопления и распределения денежных фондов страны. Нормы финансового права регулируют финансовую, страховую, инвестиционную деятельность государства, а также валютные операции и денежное обращение

Органы управления на федеральном региональном и местном уровнях принимают финансово-правовые акты, в том числе и финансово-плановые.

Бюджетное устройство страны, функционирование бюджетной системы, компетенции органов власти всех уровней в области бюджета регламентируются бюджетным законодательством.



Бюджетное право - это совокупность юридических норм, регулирующих бюджетное устройство страны и бюджетный процесс, т.е. порядок формирования и исполнения всех бюджетов, входящих в бюджетную систему государства, а также компетенцию всех органов власти в бюджетной сфере

Формирование и исполнение финансовых планов осуществляется в соответствии с нормами бюджетных правоотношений, применяемых субъектами в ходе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы. Органы исполнительной власти руководствуются законодательными нормами при проведении контроля за исполнением бюджетов, при формировании программы государственных и муниципальных заимствований и в ходе регулирования уровня и состава государственного и муниципального долга.

1.3. Содержание и основные направления финансовой политики

Политика – это неотъемлемая часть системы управления обществом, экономикой, государством. Сам термин «политика» появился во времена существования древнегреческих городов-государств – полисов. Совокупность приемов и методов управления этими городами-государствами тогда и стали называть политикой. А наиболее видные и авторитетные правители стали называться политиками.

Сегодня жизнь человеческого общества настолько многогранна, что трудно подобрать одно единственно верное определение современного значения термина «политика».

Обычно политикой называют сложную систему взаимоотношений между социальными группами, общественными организациями, органами государственной власти и государствами направленную на достижение определенной цели.

Базисом для развития любой формы человеческого общества было и остается производство. Именно оно определяет характер отношений в обществе. Поэтому важную роль в жизни и функционировании государств и социальных групп играет экономическая политика.

Экономической политикой называется система взаимоотношений между физическими и юридическими лицами, государствами и государственными органами, которая направлена на достижение определенной экономической цели.

Материальную основу экономических процессов обеспечивают финансовые ресурсы. Поэтому важным компонентом экономической политики является **финансовая политика**.



Финансовая политика - это совокупность государственных мероприятий, направленных на мобилизацию финансовых ресурсов, их оптимальное распределение и рациональное использование

Финансовая политика – это **часть экономической политики**, которая направлена на обеспечение формирования максимально возможного объема финансовых ресурсов, их рациональное распределение и применение.

В любом обществе государство использует финансы для осуществления своих функций и задач, достижения определенных целей. Принципы организации финансов государства являются фундаментальными, объективными основами их построения в условиях рыночного

товарно-денежного хозяйства. Экономические законы определяют организацию финансов в рыночной экономике. Однако на практике организация финансовых отношений в государстве может быть отличной от тех отношений, которые диктуются законами. Объективная организация финансов изменяется на практике посредством проведения политики государства в области финансов (государственной финансовой политики). Финансовая политика использует существующие в государстве финансовые отношения и законодательно оформленные условия их практической реализации как базовый инструмент для выполнения своих задач.

Финансовая политика является структурным элементом системы управления финансами. От нее зависит эффективность использования финансовых отношений в экономике. Финансовая политика призвана обеспечивать реализацию целей и задач социально-экономической политики государства.

Главной целью финансовой политики является обеспечение соответствующими финансовыми ресурсами реализации государством и местными органами самоуправления возложенных на них функций, а **основными задачами** - обеспечение условий для мобилизации финансовых ресурсов в минимально необходимых размерах; оптимальное распределение и рациональное использование финансовых ресурсов; регулирование и стимулирование финансовыми методами социально-экономического развития общества; разработка финансового механизма в соответствии с реалиями рыночной экономики; создание эффективной системы управления финансами.

Финансовая политика, как составляющая нормативной теории макроэкономической политики, отвечает на вопросы: как в конкретных экономических и социально-политических условиях достигнуть конкретных целей; стоит ли и как изменить экономическую структуру общества посредством действующего финансового механизма; как оптимально сочетать цели и задачи фи-

нансового развития и добиться краткосрочного и долгосрочного финансового успеха; каковы внутренние пружины увеличения богатства в разных сферах и звеньях отечественных финансов, на которые следует опереться, и каким образом это сделать.

Объектами финансовой политики являются финансовые ресурсы, доходы и расходы государства, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов. **Субъектами финансовой политики** выступают органы законодательной и исполнительной власти (в отношении государственной и муниципальной финансовой политики), собственники и органы управления хозяйствующих субъектов (в отношении финансовой политики хозяйствующих субъектов).

Единство приведенных звеньев (рис. 1.11) определяет содержание финансовой политики.

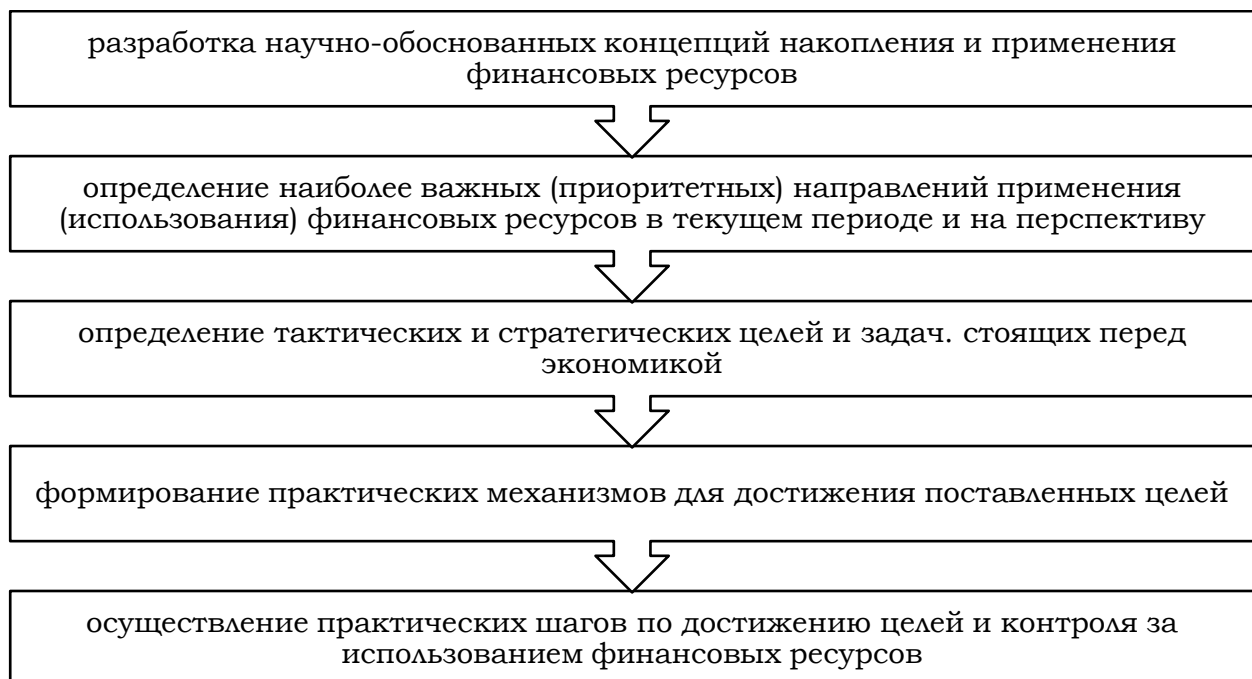


Рисунок 1.11 - **Содержание финансовой политики государства**

Исторические условия оказывают существенное влияние на разработку финансовой политики. Она должна учитывать особенности развития общества, международную обстановку, реальные экономические и финансовые возможности государства. Финансовая политика

зависит от государственного устройства, стадии развития, устойчивости политической системы.

Финансовая политика всегда является переплетением широкой гаммы разнообразных интересов отдельных политических партий и властных структур, центральных и местных органов власти и управления, различных слоев населения.

Государство, включая в себя высшие органы власти и управления, является субъектом выработки финансовой политики. Для того, чтобы сформировать финансовую политику государства следует разработать концептуальные основы определения принципов и направлений этой политики, разработать конкретные мероприятия по реализации поставленных задач.

Комплексный подход является важным элементом при разработке финансовой политики. Он предусматривает согласование мероприятий, проводимых во всех звеньях финансовой системы, путем их ориентации на выполнение основной задачи определенного этапа развития, а также обеспечение тесной взаимосвязи между составными частями экономической политики.

В процессе формирования финансовой политики очень важно обратить внимание на правильность и научность подхода к распределению финансовых потоков. Поэтому финансовая политика **играет важную роль** в следующих процессах:

- при определении субъектов распределительных отношений (выбор будущих владельцев и распределителей финансов);
- при выборе степени централизации финансовых ресурсов в руках государства, зависимость и степень самостоятельности субъектов хозяйствования (юридических и физических лиц) от функций государства в вопросах удовлетворения своих потребностей и возможности распоряжаться финансами;
- при определении главных общественных потребностей и способов их удовлетворения;

- при отборе способов, методов и источников финансирования.

Финансовая политика является многоплановой и многоуровневой системой. Особенно сложной представляется политика государства. Она должна учитывать параметры и долю участия государства в регулировании экономики и социальной сферы, особенности менталитета населения, условия исторического развития территории и государства. Важную роль играет учет состояния экономики страны и особенно ее финансовой системы.

Для реализации финансовой политики необходима система социально-экономических приоритетов:

- достижение социальной стабильности в обществе;
- оздоровление государственных финансов;
- восстановление нормального функционирования банковской сферы;
- поддержка сбалансированности товарных и денежных потоков;
- достижение финансово-экономической самостоятельности и усиление ответственности регионов в рамках единого федеративного государства;
- создание равных условий в бюджетно-налоговой сфере для регионов;
- меры по искоренению финансовых злоупотреблений и коррупции.

*Финансовая политика состоит из следующих **основных элементов** (рис. 1.12).*

Важнейшей составной частью финансовой политики является **налоговая политика**. Она должна учитывать интересы государства и налогоплательщиков - физических и юридических лиц.

С учетом необходимости обеспечения бюджетной сбалансированности будут предприниматься усилия, направленные на увеличение доходов бюджетной системы РФ.

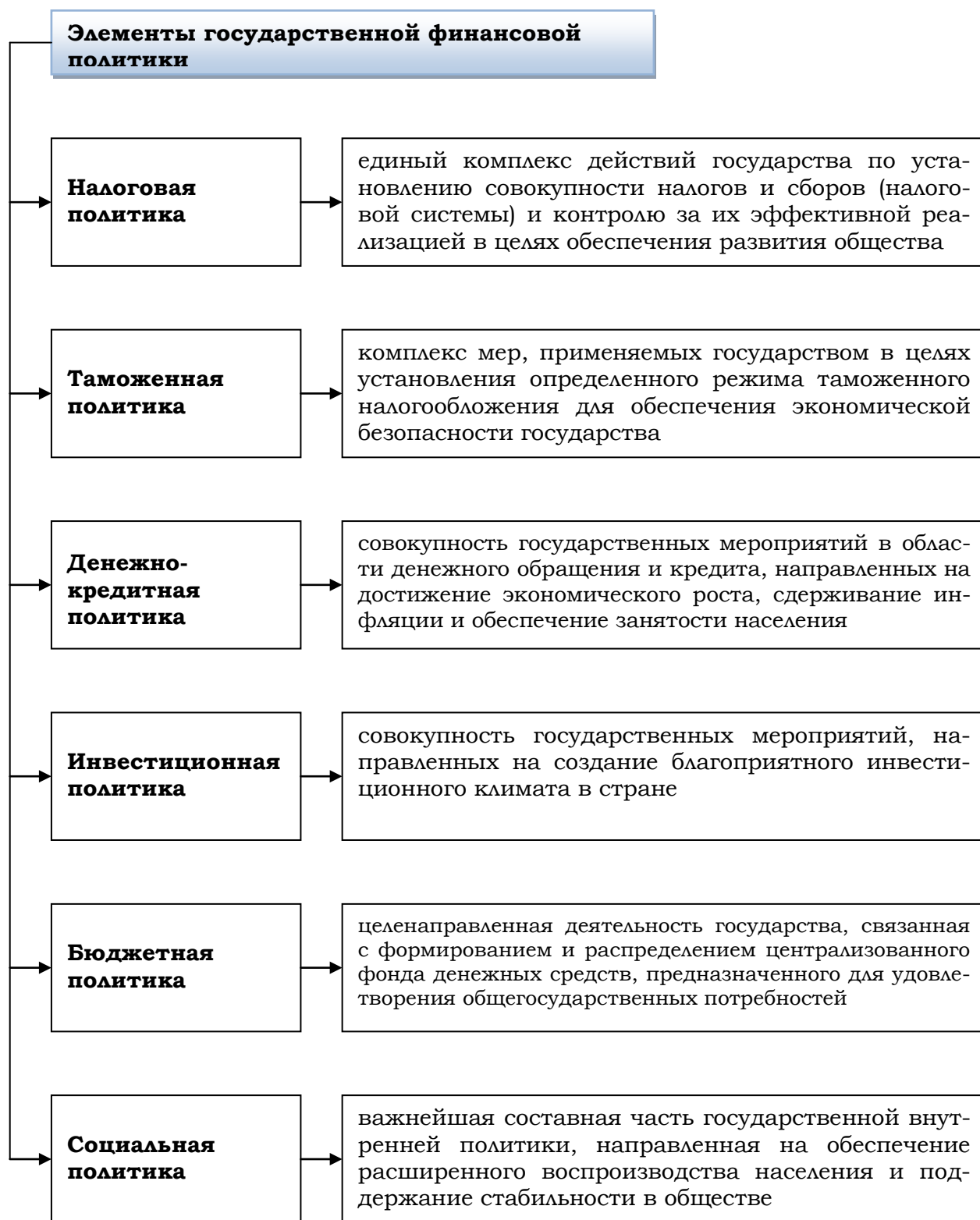


Рисунок 1.12 - **Элементы государственной финансовой политики**

Основными источниками роста налоговых поступлений может стать как повышение налоговых ставок, изменение правил исчисления и уплаты отдельных налогов, так и принятие мер в области налогового админи-

стрирования. Отдельным направлением политики в области повышения доходного потенциала налоговой системы будет являться оптимизация существующей системы налоговых льгот и освобождений, а также ликвидация имеющихся возможностей для уклонения от налогообложения.

В процессе экономического регулирования государство широко использует **денежно-кредитную политику**. Важнейшие ее задачи - укрепление банковской системы, восстановление доверия к ней и стимулирование организованных сбережений населения. Главной целью единой государственной денежно-кредитной политики является обеспечение ценовой стабильности, что подразумевает достижение и поддержание устойчивой низкой инфляции. Ценовая стабильность необходима для повышения и сохранения на высоком уровне благосостояния российских граждан, что является конечной целью государственной экономической политики.

Ценовая политика государства сводится к регулированию цен и тарифов на монопольные товары и услуги. Государство монопольно владеет недрами, землей, водными пространствами, железными дорогами, электропередающими сетями, нефте- и газопроводами. Цены во всех остальных отраслях и сферах напрямую зависят от изменения цен на товары и услуги названных отраслей.

Таможенная политика - это органическая часть налоговой и ценовой политики, так как таможенные сборы и пошлины оказывают прямое воздействие на цену товаров и услуг. Впрочем, таможенная политика в значительной мере самостоятельна, поскольку она имеет особенности влияния на народное хозяйство, ограничивая или расширяя доступ на внутренний рынок импортных товаров и услуг и сдерживая или поощряя экспорт товаров и услуг из страны.

Финансовая политика государства имеет социальную направленность. **Социальная политика** государ-

ства тесно связана с его действиями в финансовой сфере и сводится к следующим мероприятиям:

- безусловное исполнение законодательно установленных обязательств по выплате социальных пособий и компенсаций в сфере социальной защиты населения (с учетом изменений законодательства РФ, направленных на повышение адресности предоставления социальной помощи, применение принципа оценки нуждаемости при установлении мер социальной поддержки);

- обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ и дальнейшего развития пенсионной системы;

- обеспечение обязательств в сфере образования, здравоохранения, культуры с учетом определения объема гарантированных государственных (муниципальных) услуг в данных сферах и формирования единых нормативных затрат на их оказание;

- увязке перечисления трансфертов субъектам РФ с выполнением их обязательств по финансированию текущих выплат работникам бюджетной сферы из собственных доходов;

- разработке механизмов компенсации доходов наименее обеспеченных слоев населения, в том числе дифференцированной индексации пенсий и поэтапной индексации ставок и окладов работников бюджетной сферы;

- сдерживанию роста безработицы и созданию условий для расширения занятости;

- упорядочению системы социальных льгот и выплат с перенесением основной части государственной помощи на малообеспеченные слои населения;

- регулированию вынужденной миграции.

Для реализации финансовой политики особую важность имеет **инвестиционная деятельность**. К стратегическим задачам развития российской экономики относится привлечение иностранного капитала. Иностранные инвестиции обеспечивают доступ к современным технологиям, финансовым ресурсам, инновацион-

ным услугам и товарам, управленческим навыкам, а также они способствуют повышению конкурентоспособности российской экономики на мировом рынке, обеспечивает ее стабильный рост и способствует улучшению уровня жизни наших граждан. Поэтому одним из приоритетных направлений государственной политики в России является создание благоприятных условий для максимального увеличения притока средств от иностранных инвесторов.

Под **внешнеторговой политикой государства** понимается целенаправленное воздействие государства на торговые отношения с другими странами.

Составной частью финансовой политики государства является **бюджетная политика государства**. В соответствии с указанной политикой определяется порядок организации финансовых отношений при формировании доходной базы бюджетов, в ходе осуществления бюджетных расходов, при организации межбюджетных отношений.

Бюджетная политика непосредственно влияет на размеры и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов и определяет не только текущую структуру расходов бюджетов, но и перспективы использования бюджетных средств для развития экономики и социальной сферы. Кроме того, бюджетная политика предопределяет организацию финансовых отношений между: субъектами хозяйствования и государством в ходе осуществления налоговой политики, проведения государственной инвестиционной политики, при выработке бюджетной политики в отношении приоритетных отраслей и видов деятельности. Основные цели и задачи бюджетной политики на текущий финансовый год и среднесрочную перспективу определяются в ежегодном Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию.

При выработке целей и задач социальной политики государства важное место отводится разработке **политики в области государственного социального**

страхования на принципах, соответствующих рыночным условиям хозяйствования. При этом государство оценивает возможную степень участия субъектов хозяйствования в ее проведении, определяет собственные финансовые возможности реализации социальных гарантий населению, корректирует направления развития государственного социального страхования, методы мобилизации и формы расходования средств государственных социальных внебюджетных фондов в соответствии с действующими условиями функционирования экономики. Политика в области государственного социального страхования позволяет сгладить воздействие неблагоприятных факторов, влияющих на трудоспособность населения, стимулировать создание безопасных условий жизни и труда, добиться улучшения состояния здоровья нации и сгладить неблагоприятное воздействие рыночных условий хозяйствования на социально незащищенные слои населения.

Государство определяет финансовую политику и осуществляет законодательное регулирование финансовых процессов в социально-экономической жизни общества.

Выявление взаимосвязей всех направлений государственного регулирования имеет большое значение для функционирования финансовой системы. Регулирующая роль государства не ограничивается сферой государственной собственности. Подтверждением этому служит мировая практика, где высококонкурентная среда со значительными элементами планового начала в лице государства соседствует с частным предпринимательством. Воздействие государства на экономику осуществляется через систему законодательных актов, государственных и муниципальных законодательных, представительных и исполнительных органов власти.

Различают следующие типы финансовой политики, которые классифицируются по ряду признаков:

1) по характеру размещения ресурсов различают внутреннюю и внешнюю политику (рис.1.13).

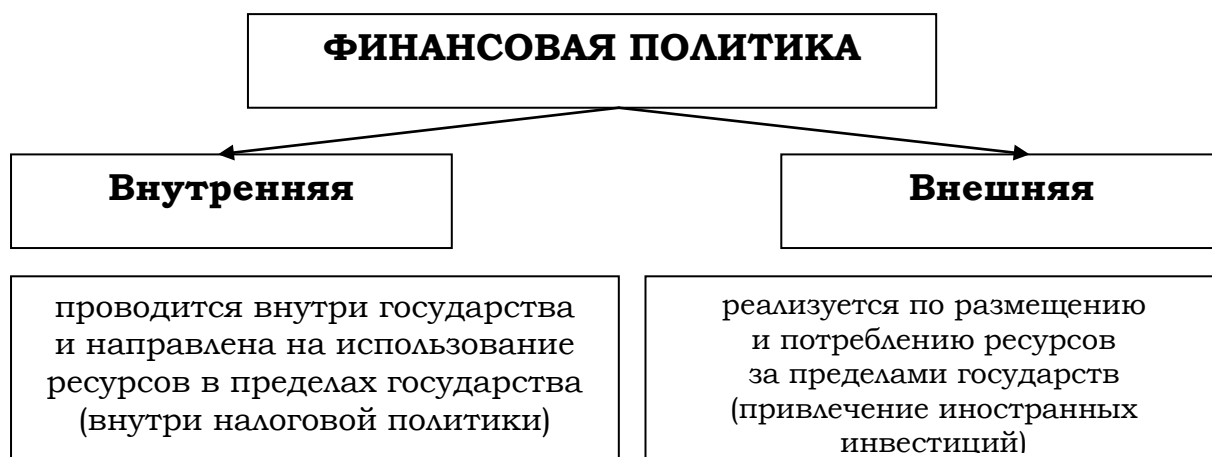


Рисунок 1.13 - **Классификация финансовой политики по характеру размещения ресурсов**

2) по роли государства в реализации финансовой политики

- **классическая** – была присуща большинству государств до конца 20-го XX века, основоположником является Адам Смит, Давид Рикардо. Основные направления:

- невмешательство государства в экономику;
- рыночный механизм хозяйствования;
- свободная конкуренция;
- ограничение государственных расходов и налога;
- формирование равновесного бюджета;
- простота финансовой системы;
- ограниченность государственных финансовых органов управления.

- **регулирующая** – явилась результатом обострения политических проблем большинства государств в 20-е годы XX века. Разновидностями регулирующей финансовой политики являются кейнсианская и некейнсианская (неоклассическая, 70-е годы XX в).

Основные направления **кейнсианской** финансовой политики:

- вмешательство и регулирующая роль государства;

- жесткая политика государственных расходов, формирующий дополнительный спрос;
- рост предпринимательской деятельности, национального дохода;
- дополнительные рабочие места;
- полное изменение налоговой системы;
- возрастание роли государственного кредита;
- рост бюджетного дефицита;
- расширение сети органов управления финансами;
- обеспечение в 30-х – 60-х годах стабильного экономического роста и эффективной социально-экономической политики.

Основные направления **неокейнсианской** финансовой политики:

- ограничение роли государства;
- многоцелевое регулирование;
- сокращение объема перераспределения внутреннего валового продукта через финансовую систему;
- сокращение бюджетного дефицита;
- сокращение налогов и снижение степени их прогрессивности;
- стимулирование роста сбережений, как инвестиционного источника.

- **планово-директивная** - применяется в странах, использующих административно-командную систему управления. Основные направления:

- государственная собственность на средства производства;
- прямое директивное руководство всеми сферами экономики и социальной жизни;
- обеспечение максимальной концентрации финансовых ресурсов у государства для их последующего распределения в соответствии с государственным планом;
- принудительные государственные займы;

- ограничение самостоятельности местных бюджетов;
- высокие непроизводительные расходы;
- остаточное финансирование социальной сферы и другие.

Данный тип финансовой политики может быть эффективен в годы, требующие концентрации государственных ресурсов.

Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно - тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов разработаны в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса РФ с учетом итогов реализации бюджетной, налоговой и таможенно - тарифной политики на период до 2019-2021 годов. При разработке основных направлений финансовой политики учитывались положения Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года», Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 года.

Государственная экономическая политика в первую очередь ориентирована на содействие достижению **национальных целей развития** страны посредством обеспечения устойчивых темпов роста экономики и расширения потенциала сбалансированного развития. Это требует:

1. Создания предсказуемой и устойчивой экономической среды с низким уровнем восприимчивости внутренних экономических условий к состоянию внешней конъюнктуры, устойчиво низким уровнем инфляции и инфляционных ожиданий.

Этому способствовало проведение бюджетной политики на основе **«бюджетных правил»** (наряду с *политикой инфляционного таргетирования и свободного курсообразования*). С их введением в 2017 году подверженность экономики и государственных финансов конъюнктуре сырьевых рынков заметно снизилась:

- по итогам 2018 года уровень цен на нефть, обеспечивающий первичный баланс федерального бюджета, снизился до 45 \$/барр. (для *текущего счета платежного баланса* – 35 \$/барр), ненефтегазовый дефицит федерального бюджета сократился до 6,0% ВВП;

- проверка на прочность: в отдельные периоды 2018 года скорость падения цен на нефть и оттока капитала была сравнима с 2014 годом; при этом последствия не оказались драматичными – рубль и финансовые рынки сохраняли стабильность, инфляция оставалась умеренной, а экономика продолжала расти.

Как результат отечественная экономика на сегодняшний день характеризуется отсутствием макроэкономических дисбалансов, ее подверженность состоянию внешней конъюнктуры минимальна, а ее структура усилена повышением конкурентоспособности реального сектора и укреплением надежности финансового.

2. Устранение структурных дисбалансов и барьеров для развития, связанных в том числе с искажениями конкурентного ландшафта и стимулов к инвестициям, качеством и эффективностью государственного управления, демографическими тенденциями и развитием человеческого капитала.

На это направлены мероприятия единого плана по достижению национальных целей развития, в том числе предусмотренные в рамках национальных проектов. В 2018 - 1 полугодии 2019 гг. была проделана значительная подготовительная работа:

- сформирована и сконцентрирована ресурсная база национальных проектов: приняты изменения в налоговом законодательстве, в целях повышения финансирования инфраструктуры увеличены государственные заимствования;

- сформированы и утверждены паспорта национальных, федеральных и региональных проектов (*и другие механизмы достижения национальных целей развития* – план по увеличению инвестиций до 25% ВВП и

др.) с конкретными мероприятиями, ответственными, сроками и результатами их реализации;

- в целях полноценного вовлечения регионов определены стимулирующие параметры софинансирования при реализации национальных проектов на территории субъектов РФ;

- создана эффективная система мониторинга исполнения мероприятий национальных, федеральных и региональных проектов; планируется формирование института стратегической экспертизы (*мониторинга*) реализации государственных программ на предмет их вклада в достижение национальных целей развития.

Бюджетная и налоговая политика на предстоящие 6 лет будут направлены на расшивку имеющихся узких мест, ограничивающих полноценное экономическое развитие. Решение ключевых задач, поставленных Президентом РФ в качестве национальных целей развития страны, потребует скоординированной бюджетной, монетарной и структурной экономической политики.

Формирование структуры расходов федерального бюджета на 2020-2022 годы осуществляется в соответствии с приоритетом достижения национальных целей развития на период до 2024 года, а также задач, поставленных Президентом РФ Федеральному Собранию.

Национальные цели развития. Национальные проекты являются ключевым, но не единственным инструментом достижения национальных целей развития. В ближайшие 6 лет на реализацию национальных проектов будет направлено 13,2 трлн рублей средств федерального бюджета и 18,2 трлн рублей в целом по бюджетной системе. За этот же период совокупный объем первичных расходов федерального бюджета ожидается на уровне 118 трлн рублей, а по бюджетной системе в целом более 245 трлн рублей.

Одна из ключевых задач в этом контексте – инвентаризация мероприятий государственных программ на предмет их вклада в достижение национальных целей развития. В этих целях целевые показатели государст-

венных программ необходимо дополнить факторами достижения национальных целей развития (*в соответствии с Единым планом по достижению национальных целей развития на период до 2024 года*) и показателями национальных и федеральных проектов.

Обеспечение темпов роста экономики на уровне не ниже среднемировых и вхождение в пятерку крупнейших стран.

Национальные цели в сфере экономики: вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение устойчивого роста экономики темпами выше среднемировых, создание высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора – базовые национальные цели развития. Их достижение позволит создать надежный фундамент для роста реальных доходов населения, снижения бедности и достижения других национальных целей. Без устойчивой и конкурентоспособной экономики невозможно обеспечить достойный уровень благосостояния и качества жизни граждан.

Для ускорения темпов экономического роста **необходимо добиться:**

- повышения качества инвестиций в основной капитал и увеличения их объема до 25% ВВП;
- роста уровня занятости в экономике и повышения производительности труда;
- повышения конкурентоспособности российских товаров и предприятий и роста вовлеченности в глобальную торговлю.

Ключевая задача повышения качества инвестиций в основной капитал и увеличения их объема до 25% ВВП. В части бюджетной и налоговой политики стимулирование инвестиций должно включать меры по трем ключевым направлениям:

Системные меры, в том числе:

- *Формирование стабильных фискальных условий.* За последнее время уже немало сделано в части формирования стабильных и предсказуемых фискальных и финансовых условий: введены «бюджетные правила», за-

ложены основы долгосрочного бюджетного планирования, зафиксированы ключевые параметры налоговой системы. Кроме того, предполагается законодательно закрепить отлагательные нормы вступления в силу изменений элементов налогообложения, ухудшающие положение налогоплательщиков или существенно изменяющие налоговые условия – изменения опубликованные после 1 сентября не должны вступать в силу ранее, чем через год. Преемственность бюджетной и налоговой политики и последовательность реализации принятых решений должны повысить доверие к созданным институтам и способствовать улучшению инвестиционного климата.

– *Стабильность и предсказуемость неналоговых (квази-налоговых) платежей.* В рамках работы по систематизации действующих неналоговых платежей в Налоговый кодекс РФ в первую очередь будут поэтапно включены (*трансформированы в налоги и сборы*) следующие платежи, имеющие квази-налоговый характер: утилизационный сбор, налог на доходы операторов сети связи общего пользования, туристический сбор.

– *Формирование справедливых конкурентных условий.* В целях устранения несправедливых конкурентных преимуществ теневого сектора и роста доходов бюджетов бюджетной системы будет продолжена реализация комплекса мер по улучшению администрирования доходов бюджетной системы – в том числе за счет цифровизации налогового администрирования и интеграции всех источников информации в единое информационное пространство. Особое внимание будет уделено повышению собираемости зарплатных налогов (НДФЛ, страховые взносы), и созданию единой информационной среды налоговых и таможенных органов.

Развитие новой формы налогового контроля – налогового мониторинга, позволит крупным компаниям организовать расширенное информационное взаимодействие с налоговым органом и обеспечение доступа к данным в режиме реального времени. Налоговый мони-

торинг позволяет оперативно согласовывать подходы по налогообложению, осуществлять консультирование по совершенным и планируемым сделкам посредством представления мотивированного мнения налогового органа, сократить трудозатраты организаций на сопровождение налоговых проверок, представление уточненных налоговых деклараций, пояснений и истребуемых документов. Такой доступ позволяет применить риск-ориентированный подход на транзакционном уровне и проверять только те операции, которые содержат элементы риска.

Предполагается сокращение срока фактического нахождения физических лиц в РФ для приобретения статуса налогового резидента РФ со 183 дней до 90 календарных дней в течение 12 следующих подряд месяцев. Уравнивание налоговой ставки по налогу на доходы физических лиц для резидентов и нерезидентов РФ, аналогично налоговой ставке в размере 13 процентов, применяемой к доходам резидентов РФ.

Стимулирующие налоговые и финансовые меры, в том числе:

- наделение субъектов РФ правом устанавливать инвестиционный налоговый вычет в отношении расходов на научно-исследовательские работы с целью предоставления регионам дополнительных возможностей по стимулированию инновационной деятельности.

- предоставление права на налоговый вычет по акцизам для организаций, осуществляющих деятельность по производству нефтегазохимической продукции на газоперерабатывающих и нефтегазохимических мощностях, введенных в эксплуатацию или реконструированных после 1 января 2022 года, сырьем для которой является этан, в целях обеспечения развития новых проектов в нефтегазохимической отрасли и создания стимулирующих условий для вовлечения в глубокую переработку такого вида углеводородного сырья как этан.

- разработка законопроекта «О защите и поощрении капиталовложений и развитии инвестиционной

деятельности», предусматривающего предоставление инвесторам «базовой» налоговой стабилизации по основным видам налогов и возможность компенсации затрат на создание необходимой для проекта инфраструктуры общего пользования за счет вновь уплачиваемых налогов.

Росту занятости и повышению производительности труда будут способствовать:

- повышение продолжительности здоровой жизни и повышение экономической активности населения (в том числе в результате реализации национальных проектов «Демография», «Здравоохранение» и др.);

- снижение уровня структурной безработицы за счет модернизации работы служб занятости и мобильности населения (национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»);

- снижение административных барьеров, внедрение современных управленческих технологий – методов «бережливого» производства – управление запасами, логистика, другие способы улучшения производственных процессов (национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»); а также более широкое использование цифровых технологий и стимулирование инновационной деятельности и внедрение инновационных решений в производственные и управленческие процессы (национальная программа «Цифровая экономика»).

- увеличение числа занятых в сфере малого и среднего предпринимательства (национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»).

В части налоговых мер предполагается:

- Присоединение ряда субъектов РФ к участию в эксперименте по применению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» (НПД), а также предоставление права применять НПД физическими лицами, являющимися гражданами стран СНГ, не являющимися членами ЕАЭС.

– снижение административной нагрузки за счет отмены представления налоговых деклараций индивидуальными предпринимателями, применяющими УСН с объектом налогообложения в виде доходов, в связи с обязательным применением ими ККТ, обеспечивающей передачу фискальных данных в налоговые органы.

– введение переходного налогового режима для налогоплательщиков, превысивших ограничения на применение УСН в виде максимального уровня доходов и (или) среднесписочной численности работников, чтобы освободить их от восстановления налогового учета и обязательств по уплате налогов, от которых они были освобождены в связи с применением УСН.

– предоставление права рыбохозяйственным организациям, являющимися налогоплательщиками ЕСХН, учитывать в расходах при исчислении налога расходы, связанные с участием в аукционах на приобретение доли в общем объеме квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов.

– предоставление права налогоплательщикам патентной системы налогообложения уменьшать сумму исчисленного налога на уплаченные страховые взносы (аналогично другим специальным налоговым режимам).

Повышение конкурентоспособности российских товаров и предприятий и рост вовлеченности в глобальную торговлю.

Обеспечение темпов экономического роста выше среднемировых требует повышения вовлеченности России в глобальную экономику и обеспечения конкурентоспособности российской продукции на мировых рынках.

В рамках реализации национального проекта «Международная кооперация и экспорт» планируется заключение соглашений с крупнейшими экспортерами несырьевых промышленных товаров о поддержке *корпоративных программ* повышения конкурентоспособности. Планируется создание гибкой линейки финансовых инструментов поддержки экспорта, включая предэкс-

портное и экспортное финансирование; создание единой системы институтов продвижения экспорта, предусматривающей модернизацию торговых представительств. Дополнительным стимулом будет проведение работы по либерализации законодательства в сфере валютного контроля.

Меры в области таможенно-тарифной политики в условиях замедления роста мировой экономики и усиления протекционистских тенденций, включая санкционное давление, будут направлены на поддержание рационального соотношения ввоза и вывоза товаров, повышение конкурентоспособности производителей, улучшение товарной структуры внешней торговли, стимулирование инвестиционных процессов в экономике, в том числе привлечение прямых иностранных инвестиций.

В целях повышения прозрачности внешнеэкономических операций будет внедряться механизм прослеживаемости товаров, ввозимых на территорию ЕАЭС, который на первом этапе будет реализован в рамках пилотного проекта. Участвующие субъекты будут участвовать в эксперименте на добровольной основе. Механизм будет внедряться по ограниченному списку товаров (*в рамках эксперимента до конца 2019 года определены следующие группы товаров: холодильное и морозильное оборудование, автопогрузчики, прочие погрузчики и тягачи, бульдозеры, грейдеры, экскаваторы, машины стиральные, оборудование для обработки текстиля, мониторы, проекторы, приемники телевизионные, детские коляски и автомобильные кресла, схемы электронные интегральные*).

Обеспечение устойчивого роста численности населения и ожидаемой продолжительности жизни.

Достижение цели по обеспечению естественного прироста населения требует создания условий для повышения рождаемости и дальнейшего снижения смертности.

Для повышения уровня рождаемости будут предприняты следующие меры:

- реализация программы материнского (семейного) капитала;

- совершенствование механизма предоставления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка;

- создание условий для осуществления трудовой деятельности родителей, имеющих малолетних детей, формирование механизмов профессиональной подготовки и переподготовки родителей;

- сохранение репродуктивного здоровья населения, повышение доступности и качества оказания бесплатной медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, их новорожденным детям, повышение эффективности технологии экстракорпорального оплодотворения;

- повышение доступности жилья семьям с детьми:

- предоставление на безвозмездной основе земельных участков под строительство жилого дома при рождении третьего и последующего ребенка;

- субсидирования процентной ставки по ипотечным кредитам;

- уменьшение налоговой базы по налогу на имущество физических лиц в отношении жилых домов, частей жилых домов, квартир и комнат для налогоплательщиков, имеющих трех и более детей;

- уменьшение налоговой базы по земельному налогу для налогоплательщиков, имеющих трех и более детей, в отношении одного земельного участка, находящегося в их собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении, на величину кадастровой стоимости 600 кв. метров площади земельного участка.

Для снижения уровня смертности предполагаются следующие меры:

- совершенствование организации оказания специализированной медицинской помощи лицам с болезнями системы кровообращения, злокачественными новообразованиями, а также детям;
- создание условий по удовлетворению потребности населения в оказании экстренной медицинской помощи с применением санитарной авиации;
- улучшение медицинской инфраструктуры (в том числе в труднодоступных и малонаселенных пунктах);
- оказание медицинской помощи на основе новой концепции оказания гражданам первичной медико-санитарной помощи «Бережливая поликлиника»;
- профилактика, диагностика и раннее выявление заболеваний у граждан в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;
- ликвидация дефицита медицинских работников, с учетом потребности медицинских организаций, оказывающих помощь в амбулаторных и стационарных условиях;
- оказание медицинской и социальной помощи, а также создание благоприятных условий для граждан пожилого возраста.

Указанные меры наравне с мерами, способствующими снижению смертности от внешних причин, должны внести значительный вклад в достижение национальной цели по увеличению продолжительности жизни до 78 лет и обеспечению естественного прироста населения.

Устойчивый рост реальных доходов граждан и снижение бедности. Основу для повышения реальных доходов населения должен создать устойчивый рост трудовых доходов граждан в условиях динамичного экономического развития страны и сохранении инфляции на низком уровне. Меры государственной политики по поддержке доходов граждан будет включать: ежегодное установление МРОТ в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения; поддержание достигнутых уровней заработной платы отдель-

ных категорий работников социальной сферы, а также проведение ежегодной индексации заработной платы иных категорий работников бюджетной сферы.

Достижение указанной цели требует проведения модернизации системы социальной поддержки граждан с учетом необходимости снижения уровня бедности, в том числе крайней бедности. В этих целях предлагается распространять введение принципа нуждаемости на большинство существующих социальных выплат на федеральном уровне.

Системные меры, направленные на модернизацию системы социальной поддержки граждан, исходя из принципов справедливости, адресности и нуждаемости:

- оценка влияния критериев нуждаемости на уровень доходов различных социально-демографических групп;
- формирование рекомендуемых общих подходов к оценке доходов и имущества семьи;
- корректировка законодательства РФ в части совершенствования системы государственных социальных пособий (выплат), в том числе расширения применения критериев нуждаемости (бедности) и их уточнения, в том числе закрепление общего (рамочное) понятие «нуждаемость», определение рамочных критерии нуждаемости;
- изменение размера среднедушевого дохода семьи, дающего право на получение ежемесячной выплаты в связи с рождением первого или второго ребенка, с 1,5-кратной на 2-кратную величину прожиточного минимума трудоспособного населения, установленного в субъекте РФ;
- предоставление бюджетам субъектов РФ субсидий на обеспечение предоставления нуждающимся гражданам государственной социальной помощи на основании *социального контракта*. По оценкам, за 5 лет такой поддержкой смогут воспользоваться более 9 миллионов человек.

Кроме того, учитывая высокую долю платежей по обслуживанию долга в расходах населения предполагается внедрить «ипотечные каникулы», то есть отсрочку по платежам для граждан, которые лишились дохода.

Важным фактором роста доходов населения является **повышение уровня пенсионного обеспечения** выше уровня инфляции. В рамках данного направления в числе прочего предполагается:

- обеспечение роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции, которое будет достигаться путем увеличения размера страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров до целевых значений;

- предоставление гражданам возможности формирования за счет личных взносов дополнительных источников финансирования пенсионного дохода в системе негосударственного пенсионного обеспечения при стимулирующей поддержке государства

- совершенствование механизмов стимулирования создания и развития корпоративных пенсионных систем.

Улучшение жилищных условий. В целях дальнейшего повышения благосостояния граждан необходимо обеспечить к 2024 году возможность улучшения жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно.

Для этого будут созданы условия для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита со ставкой ниже 8 процентов, в том числе за счет создания ликвидного рынка ипотечных ценных бумаг, а также реализации программы субсидирования для отдельных категорий граждан, в том числе семей с двумя и более детьми (*программа субсидирования процентной ставки по ипотеке в новостройках до 6% для многодетных семей и до 5% для многодетных семей на Дальнем Востоке*). При этом планируется полный перевод оформления ипотеки в электронный вид.

Кроме того, в целях расширения доступности жилья для многодетных семей из федерального бюджета будет выделяться по 450 тыс. рублей на погашение долга по

ипотечному кредиту семьями, у которых после 1 января 2019 года родится третий ребенок или последующие дети.

Кроме того, достижению национальной цели будет способствовать развитие рынка долгосрочной аренды и реализация программы капитального ремонта жилищного фонда.

В части налоговых мер поддержки предполагается недопущение ежегодного увеличения суммы земельного налога более чем на 10%; предоставление застройщикам возможности уменьшать налоговую базу по налогу на прибыль организаций на сумму расходов, понесенных в связи со строительством объектов социальной инфраструктуры, передаваемых в государственную или муниципальную собственность; освобождение операций по передаче таких объектов от обложения налогом на добавленную стоимость.

Технологическое развитие и внедрение цифровых технологий. В целях ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере будет обеспечено решение следующих задач:

1. Создание системы правового регулирования цифровой экономики, включая создание законодательных основ для формирования единой цифровой среды и электронного гражданского оборота; развитие законодательного регулирования создания и оборота результатов интеллектуальной деятельности, антимонопольного регулирования в условиях цифровой экономики.

2. Создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, включая подключение к сети «Интернет» социально значимых объектов; обеспечение оказания универсальных услуг связи и внедрение технологии 5G/IMT-2020; обеспечение подвижной радиотелефонной связью автомобильных дорог федерального значения.

3. Выведение отечественного программного обеспечения на конкурентный рынок за счет обеспечения под-

готовки высококвалифицированных кадров для цифровой экономики; содействие гражданам в освоении цифровой грамотности и компетенций цифровой экономики.

4. Переход к «облачной» цифровой платформе предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

5. Создание регуляторных «песочниц» для внедрения технологий, которые не контролируются действующим законодательством, а также обеспечение гарантии налоговой нагрузки для участников «песочниц».

6. Частичное возмещение затрат российским организациям на разработку цифровых платформ и программных продуктов в целях создания и (или) развития производства высокотехнологичной промышленной продукции.

В целях формирования комплекса конкретных мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти Правительством РФ в январе 2019 года утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах.

Концепция обобщает уже реализуемые и перспективные меры по повышению эффективности расходов бюджетов бюджетной системы и предусматривает реализацию мер как операционного уровня – то есть имеющих непосредственный и измеримый эффект уже в ближайшей перспективе; так и стратегического – то есть способствующих повышению эффективности системы управления бюджетными расходами в целом.

Совершенствование государственных закупок. Принятие в 2017 - 2018 годах комплексных поправок в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и соответствующих актов Правительства РФ создало основу для перехода с 2019 года к новому этапу развития контрактной системы, ключевыми особенностями которого являются:

- **перевод** всех государственных (муниципальных) **закупок в электронную форму**, обеспечивающую их открытость и прозрачность;

- **функционирование электронных площадок**, отобранных (впервые с 2013 года) и соответствующих установленным к ним единым и дополнительным требованиям, в том числе предусматривающим необходимость проведения минимального объема закупок на таких электронных площадках;

- **ведение** в единой информационной системе в сфере закупок **единого реестра** участников закупок.

Эффективность органов государственного управления. Одним из основных направлений оптимизации системы государственного управления является **централизация (специализация) обеспечивающих функций** федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений.

Централизацию (специализацию) функций предполагается осуществлять путем их передачи специализированным учреждениям и (или) уполномоченным государственным органам. Подобная практика будет распространена путем передачи Федеральному казначейству функций по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности.

Основными **результатами применения модели** будут:

- снижение рисков недостоверности учетных данных, а также повышение достоверности отчетности;

- повышение прозрачности и подотчетности расходов;

- сокращение расходов бюджетов бюджетной системы РФ на осуществление обеспечивающих бухгалтерских функций.

Управление временно свободными остатками средств федерального бюджета. В 2019 – 2020 годах планируется продолжение работы по расширению перечня инструментов управления временно свободными

остатками средств на едином счете федерального бюджета.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие подходы к определению финансовой системы существуют в экономической литературе?
2. Что такое сферы и звенья финансовой системы?
3. Охарактеризуйте типы финансовых систем?
4. Раскройте содержание функций и принципов финансовой системы?
5. Раскройте состав финансовой системы РФ.
6. Какая из сфер финансовой системы составляет основу финансовой системы?
7. Из каких звеньев состоят государственные и муниципальные финансы?
8. Отрадите взаимосвязь сфер и звеньев финансовой системы РФ.
9. Раскройте сущность государственных и муниципальных финансов.
10. Определите место государственных и муниципальных финансов в финансовой системе страны.
11. Назовите принципы функционирования государственных и муниципальных финансов.
12. Охарактеризуйте основные функции государственных и муниципальных финансов
13. Назовите основные источники формирования и направления использования государственных финансовых ресурсов
14. Укажите типы и виды финансовой политики, их характеристика.
15. Приведите элементы государственной финансовой политики.
16. Дайте характеристику современной финансовой политики РФ.

ГЛАВА 2.

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

После изучения 2 главы обучающийся должен:

знать

- основы организации и особенности управления государственными и муниципальными финансами;
- участников процесса управления государственными и муниципальными финансами;
- основные нормативные правовые документы по управлению государственными и муниципальными финансами;
- основные методы и формы управления системой государственных и муниципальных финансов;
- полномочия органов управления государственными финансами;

уметь

- применять нормативные правовые акты, регулирующие организацию государственных и муниципальных финансов;
- выявлять современные проблемы организации и функционирования государственных и муниципальных финансов, охарактеризовать пути их решения;
- анализировать и выбирать адекватные подходы к решению сложных практических задач в области управления государственными и муниципальными финансами;

владеть

- навыками самостоятельного исследования специфики процессов управления на уровне государственных и муниципальных финансов;
 - навыками самостоятельного исследования специфики процессов управления финансовой системой страны на уровне государственных и муниципальных органов власти
-

2.1. Содержание и участники управления государственными и муниципальными финансами

Под управлением понимается совокупность приемов и методов целенаправленного воздействия на объект для достижения поставленной цели или определенного результата.

Процесс управления финансами неоднозначен, он включает не только управление объектами, но и совершенствование деятельности, организации самих субъектов управления.



Управление финансами – процесс целенаправленного воздействия с помощью специальных приемов и методов на финансовые отношения и соответствующие им виды финансовых ресурсов для реализации функций субъектов власти и субъектов хозяйства, целей и задач их деятельности

В ходе управления государственными и муниципальными финансами они выступают как объект управления, являясь при этом объективной экономической категорией. Следовательно, управлять ими необходимо посредством изучения и учета специфических свойств и возможностей этой категории.

Под субъектами управления финансами понимается совокупность организационных структур, непосредственно осуществляющих управление. Причем субъекты управления разделяют на органы стратегического управления, и органы оперативного управления.

На макроуровне органами управления финансами являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, другие участники бюджетного процесса. Деятельность этих органов сложна, многоаспектна, распространяется на различные звенья государственных и муниципальных финансов и соответствующие им виды финансовых ресурсов.

Вся система управления государственными финансами может быть представлена как совокупность сле-

дующих взаимодействующих между собой элементов (рис. 2.1).



Рисунок 2.1 – **Элементы системы управления государственными финансами**

При этом *управляющая подсистема* – это финансовые институты – **субъекты управления**, а *управляемая подсистема* – это денежные отношения и финансовые потоки в сфере государственных и муниципальных финансов – **объекты управления**.

Цель управления заключается, прежде всего, в реализации положений финансовой политики. Основные методологические принципы проведения финансовой политики и, соответственно, управления финансами представлены на рисунке 2.2.

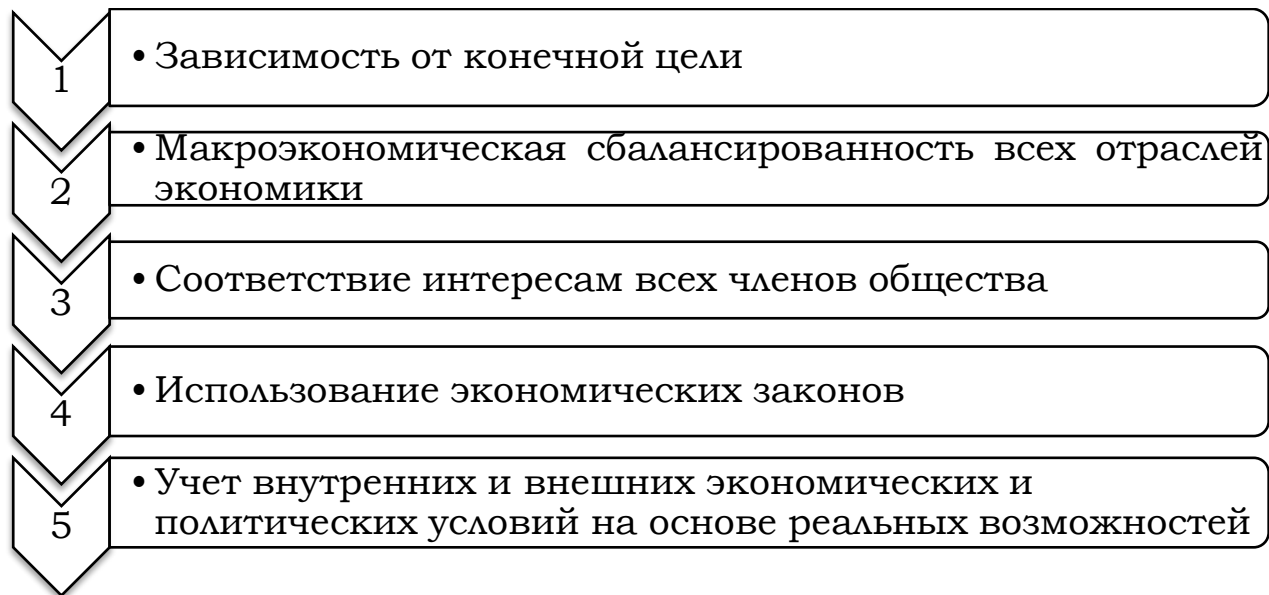


Рисунок 2.2 – **Основные методологические принципы управления финансами**

Конечная цель управления государственными финансами – обеспечение:

– относительного баланса экономических институтов государства, юридических и физических лиц;

- бездефицитного государственного бюджета;
- устойчивости национальной валюты как основополагающего элемента в финансовых отношениях.

Иными словами, под управлением государственных финансами понимается «осознанное воздействие органов управления на финансы страны (в том числе – финансы отдельных регионов, хозяйствующих субъектов) и на все финансовые процессы, происходящие в ней и связанные с получением доходов и прибыли, необходимых для выполнения функций государства».

Но существуют и другие взгляды на определение термина «управление государственными финансами». Так, в соответствии с тем, что государство обязано развивать и модернизировать систему финансовых отношений, осуществлять контроль за рациональным и целенаправленным использованием финансовых ресурсов, необходимых для социально-экономического развития государства, Романовский М.В и Врублевская О.В. определяют управление финансами как процесс, который по сути своей представляет единство управляемой (объект) и управляющей (субъект) систем. В качестве управляющей системы они выделяют финансовую систему страны, состоящую из совокупности всех финансовых учреждений, а совокупность денежных отношений, которая представляется в качестве системы финансов, авторы определяют как управляемую систему. Очевидно, что несмотря на различные трактовки термина «управление государственными финансами», значение и его смысл не меняется в зависимости от вариации взглядов экономистов и финансистов.

В России процесс управления государственными финансами регулируется финансовым законодательством через высшие органы законодательной власти и с помощью финансовой политики.

Согласно законодательству, органы управления финансами имеют своей деятельностью утверждение государственного бюджета, отчету об его исполнении, введение предельного размера государственного долга и

др. И поскольку реализация финансовой политики как цели управления государственными финансами представляет собой обеспечение финансовой устойчивости страны и экономических интересов населения, хозяйствующих субъектов и государства, обеспечение отсутствия государственного долга и повышения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ, а также устойчивости национальной валюты, то она осуществляется посредством государственного регулирования финансовых отношений через налоги, доходы, расходы и т.д. То есть, система управления финансами на сегодняшний день представляет собой сложный процесс взаимодействия финансовых институтов страны, которые должны обеспечивать эффективное функционирование финансовой системы посредством взаимоувязанного комплекса мер и инструментов воздействия. Следовательно, «система управления государственными финансами, направленная на достижение определенных стратегических и тактических целей, строится на основе финансовой политики, которая является составной частью экономической политики».

Когда речь идет об управлении финансами, то следует определить объект и субъекты управления, как и в любой другой системе. Объектами управления являются разные виды финансовых отношений. Что касается субъектов управления финансами, то под ними традиционно понимается совокупность тех организационных структур, которые осуществляют управление финансами.

Совокупность всех организационных структур, осуществляющих управление финансами, называется органами управления финансами (рис. 2.3).

Таким образом, управление государственными и муниципальными финансами включает в себя, с одной стороны, объекты управления, представляющие собой разнообразные виды финансовых отношений, складывающихся из государственных и муниципальных финансов (бюджеты разных уровней, государственные

внебюджетные социальные фонды, государственный кредит, местные внебюджетные фонды и др.) и с другой - субъекты управления, представляющие организационные структуры управления финансами, прежде всего органы стратегического и оперативного управления, которые контролируют и регулируют финансовые процессы в экономике.



Рисунок 2.3 – Система управления государственными и муниципальными финансами

Сформированная система управления общественными финансами обеспечивает эффективный учет и предварительный контроль в процессе исполнения расходных обязательств Российской Федерации, управление единым казначейским счетом федерального бюджета, функционирование единых счетов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, позволяющее сконцентрировать в Банке России средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В управлении государственными финансами также выделяют и **инструменты управления**. Субъекты управления в каждой сфере и в каждом звене финансовых отношений используют специфические методы и приемы целенаправленного воздействия на финансы. Содержание процесса управления финансами раскрывается в следующих **функциональных элементах**: *финансовое планирование и прогнозирование; оперативное управление; финансовый контроль*.

Данный вопрос тоже является спорным отчасти. Некоторые экономисты и специалисты выделяют не только вышеперечисленные элементы, но также и *финансовое программирование, финансовое регулирование, организация и информационное обеспечение* и др.

В зависимости от уровня управления **финансовые институты** подразделяются следующим образом.

На федеральном уровне функционируют:

- комитеты Государственной Думы и Совета Федерации;
- Министерство финансов РФ и в его составе: Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство; Федеральная таможенная служба.
- Центральный банк РФ;
- Счетная палата РФ.

На уровне субъектов РФ функционируют:

- Комиссии по бюджету, финансам и налогам в законодательном органе, соответствующие федеральным структурам исполнительной власти;

- Министерства финансов субъекта РФ, Управления Федерального казначейства субъекта РФ;
- Главные управления Центрального банка Российской Федерации в федеральном округе и отделения субъектов РФ главного управления;
- Управления Федеральной налоговой службы (субъекта РФ);
- Контрольно-счетная палата субъекта РФ;
- Региональные таможенные управления;
- Отделения Пенсионного фонда субъекта РФ, Региональные отделения Фонда социального страхования субъекта РФ и Территориальные фонды обязательного медицинского страхования субъекта РФ.

На муниципальном уровне функционируют в сфере управления финансами следующие финансовые институты:

- Комиссии по бюджету, финансам и налогам в представительном органе местного самоуправления;
- Финансовые управления Администрации органа местного самоуправления;
- Инспекции Федеральной налоговой службы по району, району в городе, городу без районного деления, инспекция Федеральной налоговой службы межрайонного уровня;
- Счетная комиссия представительного органа местного самоуправления;
- городские (районные) таможни.

Совокупность всех организационных структур, осуществляющих управление финансами, является **финансовым аппаратом**.

По характеру и периоду управления финансами оно может быть классифицировано на стратегическое (общее) и оперативное.

Стратегическое управление осуществляется высшими органами законодательной и исполнительной власти – Президентом РФ, Правительством РФ, Федеральным Собранием РФ в ходе составления, рассмотрения и утверждения прогнозов развития экономики, государ-

ственного и муниципального секторов, долгосрочных целевых программ развития отраслей, при совершенствовании и реформировании бюджетной системы РФ. Посредством стратегического управления устанавливаются источники и размеры финансовых ресурсов, которые должны обеспечить воспроизводство в тех пропорциях, которые заложены в соответствии с основными направлениями финансовой политики.

Также в процессе стратегического управления устанавливаются оптимальное соотношение между финансовыми ресурсами органов государственной власти и местного самоуправления, и субъектов хозяйства; выявляют наиболее эффективные направления использования ресурсов и резервы их роста.

Оперативное управление государственными и муниципальными финансами осуществляют министерства, службы, агентства, организации, непосредственно участвующие в реализации централизованных финансовых планов.

При осуществлении стратегического и оперативного управления важно соблюдать системность в принятии управленческих решений. В основе системности лежит научный подход обоснования методики финансового планирования, прогнозирования и программирования; организации оперативного управления финансовыми ресурсами; методов финансового контроля. Все это позволяет выработать новые инструменты регулирования финансовых потоков, выявить преимущества одних направлений развития финансов и бесперспективность других, создает дополнительные предпосылки к развитию финансового механизма, непосредственно участвующего в процессе управления финансами.

Рыночные условия хозяйствования требуют разработки принципиально новых методов управления финансами, которые должны обеспечить финансовую самостоятельность административно-территориальных образований на территории РФ, финансовую устойчивость и инвестиционную активность субъектов хозяйст-

ва. Для реализации этих задач на практике надо четко разграничить функции органов законодательной и исполнительной власти, участвующих в управлении государственными и муниципальными финансами, распределить финансовые полномочия между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями. Это, в свою очередь, требует совершенствования правовой базы их деятельности. Установление и применение норм финансового права позволяет эффективно управлять государственными и муниципальными финансами, защищать экономические интересы субъектов этих финансовых отношений и обеспечивает строгую финансовую дисциплину. Используя правовые нормы, органы государственной власти и местного самоуправления регулируют развитие отраслей экономики, обеспечивают ее стабильность и рост, сглаживают и устраняют негативные тенденции ее развития, воздействуют на объем и структуру финансовых ресурсов, остающихся в распоряжении предприятий. В ходе использования правовых норм в процессе управления государственными и муниципальными финансами проявляется их императивный характер, понимаемый как активная практическая деятельность государства по организации финансовых отношений, разработке форм их проявления и использования. В результате субъекты права не могут по своему усмотрению и по собственной инициативе приобретать финансовые права и обязанности, определять их содержание, а также реализовывать их.

Финансовое право тесно связано с гражданским и административным, нормами которых также регулируется часть финансовых отношений.

Финансовое право представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования денежных фондов органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также субъектов хозяйства, необходимых для реализа-

ции возложенных на них функций и выполнения, стоящих перед ними задач

В зависимости от субъектов финансового права отношения, регулируемые его нормами, можно разделить на следующие группы:

- между Российской Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением при разграничении доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ и налоговых полномочий между уровнями налоговой системы, а также в ходе организации межбюджетных отношений;

- между финансовыми, налоговыми органами и юридическими лицами по поводу формирования доходной части бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов, предоставления бюджетных средств организациям в форме прямого бюджетного финансирования, субсидий, субвенций, бюджетных кредитов, оплаты государственного и муниципального заказов;

- между государственными и муниципальными финансовыми органами в ходе реализации бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровнях;

- между государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, бюджетными учреждениями и их собственниками (органами государственной власти и местного самоуправления) при формировании уставного фонда, распределении полученного ими дохода, распределении ответственности по обязательствам предприятия между его учредителем и самим унитарным предприятием;

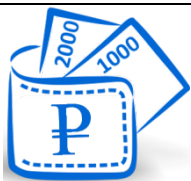
- между финансово-кредитными организациями и юридическими и физическими лицами в связи с уплатой страховых взносов и получением страхового возмещения, привлечением дополнительных источников инвестиций, размещением финансовых ресурсов и получением доходов от этого размещения;

- между финансовыми, налоговыми органами и физическими лицами по поводу формирования доход-

ной части бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов за счет обязательных налоговых и неналоговых платежей и предоставления бюджетных средств организациям в форме социальных трансфертов и социальных страховых выплат из бюджетов государственных социальных внебюджетных фондов.

Финансово-правовые акты классифицируют по юридической силе (законы и подзаконные акты); по уровню власти (акты государственной власти и акты местного самоуправления); по степени регулирования сфер и звеньев финансовой системы (акты для управления в любом звене – Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ; и правовые акты для регулирования отдельного звена финансов).

Обобщая изложенный выше материал, сформулируем понятие механизма управления государственными и муниципальными финансами.



Механизм управления государственными и муниципальными финансами – комплекс организационно-экономических и правовых мер регулирования финансовой системы страны

Механизм управления государственными и муниципальными финансами включает три составляющие:

- а) мониторинг (наблюдение) за состоянием финансов;
- б) правовое регулирование финансовой системы;
- в) контроль финансовой деятельности субъектов хозяйствования.

Мониторинг состояния финансов, а также правовое регулирование финансовой системы проводятся высшими законодательными органами власти (Федеральное Собрание).

Контроль финансовой деятельности всех субъектов хозяйствования осуществляется как законодательными, так и исполнительными органами власти (Министерство финансов РФ, налоговая служба и др.).

2.4. Методы управления государственными и муниципальными финансами

Управление государственными финансами – это та деятельность органов государственной власти, которая связана с разработкой и проведением финансовой политики и финансового законодательства государства, заключающейся в финансовом планировании, распределении и координации имеющихся финансовых ресурсов, а также деятельность, связанная с максимально эффективным использованием финансовых ресурсов для социально-экономического развития страны.

Так как конечной целью системы управления государственными финансами является финансовая устойчивость, проявляющаяся в макроэкономической сбалансированности, в балансе бюджета и отсутствии государственного долга, то к деятельности органов государственной власти следует отнести и составление, и исполнение бюджета, управление государственным долгом, сбор налогов, как основных источников доходов страны, и выпуск займов.

Процесс управления государственными финансами раскрывается в следующих функциональных элементах:

- финансовое планирование;
- финансовое прогнозирование;
- оперативное управление;
- финансовый контроль.

Финансовое планирование занимает центральное место в системе управления финансами. В связи с тем, что движение денежных средств является обособленным и в процессе воспроизводства имеет место распределение финансовых ресурсов, возникает необходимость в планомерности процессов формирования и перераспределения данных ресурсов.

Содержание финансового планирования состоит в том, что это управленческая деятельность по достижению сбалансированности и пропорциональности движения денежных потоков и финансовых ресурсов, т.е.

оптимального соотношения между финансовыми ресурсами, находящимися в распоряжении государства, и доходами, остающимися у хозяйствующих субъектов.

Применительно к управлению государственными финансами следует отметить, что по сути, финансовое планирование позволяет оценить не только возможности увеличения финансовых ресурсов, но и пропорции и наиболее эффективные направления их использования. Государство через увеличение или уменьшение этого соотношения может стимулировать либо ограничивать их развитие.

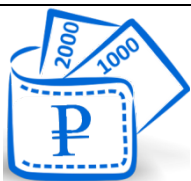
Объектом финансового планирования выступает финансовая деятельность государства в целом, а субъектом, соответственно, органы государственной власти.

Для осуществления финансового планирования информационной базой служит анализ финансовой информации, который состоит из макроэкономических показателей прогноза социального и экономического развития страны, а также различных программ развития регионов, муниципальных образований и др. Такая информация используется для обоснования текущего и последующего развития экономики и ее отдельных отраслей.



Финансовое планирование – составление, разработка и реализация финансовых планов всех звеньев финансовой системы страны, которые объединены в единую систему для наилучшего функционирования и движения денежных средств

Иными словами, *финансовое планирование* служит для обеспечения финансовыми ресурсами воспроизводственных процессов на основе распределительной функции, т.к. именно она позволяет через распределение и перераспределение финансовых ресурсов определить объем финансовых показателей, источники и направления их использования. Такая сбалансированность и пропорции показателей определены в единый документ – финансовый план.



Финансовый план – документированная система взаимоувязанных показателей, отражающих предполагаемый объем поступления и использования финансовых ресурсов на планируемый период

Как известно, специфика каждого звена финансовой системы отражена в форме финансового плана и его составе показателей. Так, центральное и самое важное место в системе финансовых планов всех звеньев занимает *бюджетный план государства*.

Проект бюджета – это перспективный финансовый план на три года, который законодательно утверждается и разрабатывается на основе среднесрочных социально-экономических прогнозов. Это такой документ, который содержит данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

В настоящее время значение финансового планирования как инструмента регулирования государственных финансов становится все более важным, так как оно направлено на поддержание сбалансированности бюджетной системы, на достижение устойчивого экономического роста, тем самым создавая условия для эффективного управления государственными финансами на разных уровнях.

Платформу государственного бюджетного планирования составляет бюджетная классификация, которая включает:

- 1) классификацию доходов бюджетов РФ;
- 2) функциональную классификацию расходов бюджетов РФ;
- 3) экономическую классификацию расходов бюджетов РФ;
- 4) классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ;
- 5) классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета;

6) классификацию видов государственных внутренних долгов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований;

7) классификацию видов государственного внешнего долга РФ и государственных внешних активов РФ;

8) ведомственную классификацию расходов федерального бюджета.

Для того, чтобы качественно разработать финансовые планы, финансовое планирование проводится в несколько этапов (рис. 2.4).

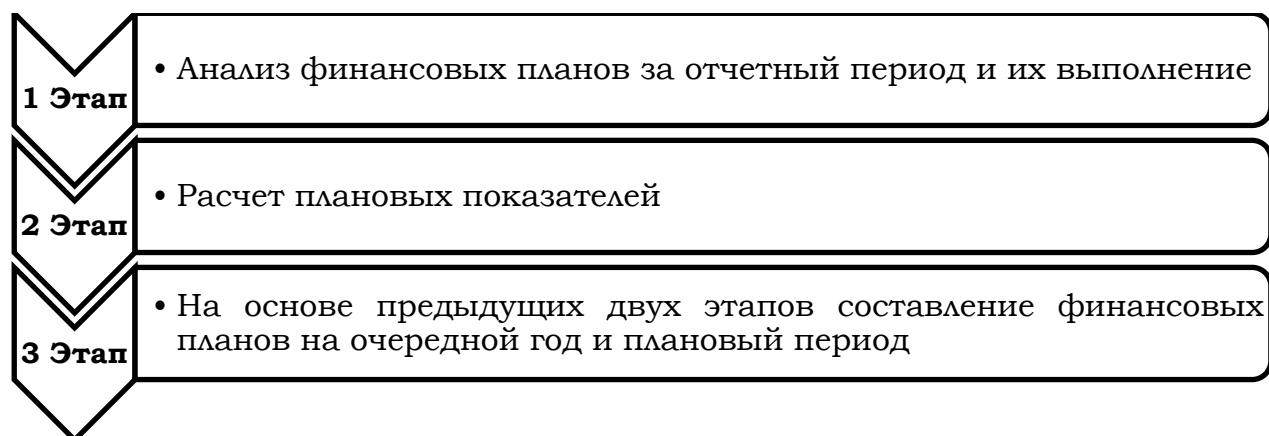


Рисунок 2.4 – Этапы финансового планирования

На первом этапе используется метод экономического анализа, который позволяет:

– путем сравнения с фактическими данными выявить процент выполнения плановых показателей за отчетный год;

– разработать мероприятия по повышению эффективности использования финансовых ресурсов и выявить возможные резервы увеличения доходов и др.

Для получения сравнения показателей, выявления резервов доходов и т.д. применяют следующие виды экономического анализа при планировании государственных финансов (рис. 2.5).

Второй этап финансового планирования характеризуется расчетом числовых величин, которые отражают определенные задания по формированию и использованию финансовых ресурсов. Здесь используются следующие методы расчета показателей:

Горизонтальный	•сравнение плановых показателей с фактическими и плановых показателей за текущий год с плановыми показателями за отчетный год
Вертикальный	•определение структуры плана, доли отдельных показателей в итоговом показателе и их влияние на общие результаты
Трендовый	•выявление тенденций изменения динамики финансовых показателей путем сравнения плановых или отчетных показателей за ряд лет и на этой основе прогнозирование показателей на плановый период
Факторный	•выявление влияния отдельных факторов на финансовые показатели

Рисунок 2.5 – Виды экономического анализа, применяемые при планировании государственных финансов

Метод экстраполяции. Данный метод состоит в том, что рассматриваются финансовые показатели на основе выявления из динамики развития, т.е. полученный уровень показателей в отчетном периоде корректируются на «относительно устойчивый темп их роста».

Нормативный метод. Из названия метода ясно, что суть состоит в том, что плановые показатели основываются на нормах и финансово-бюджетных нормативов.

Индексный метод. Данный метод при расчете плановых показателей базируется на различных индексах, таких как индексы потребительских цен, уровня жизни, производительности труда, дефлятор и др., при чем учитывая инфляцию рыночной экономики.

Программно-целевой метод. Этот метод оценивает различные варианты социально-экономического и производственного развития страны в аспектах территории, цели и отрасли, и позволяет выбрать наиболее предпочтительный вариант.

Вышеперечисленные методы употребляются наиболее часто. Но по поводу методов расчета показателей существуют дискуссии. Так, Нешиной А.С. выделяет балансовый метод и метод математического моделирования помимо нормативного и метода экстраполяции.

Очевидно, что с развитием экономики и изменением взглядов на функционирование финансовой системы, происходят и изменения в планировании финансовых ресурсов.

На третьем этапе планирования государственных финансов составляется сам финансовый план на среднесрочный период на основе анализа данных при использовании указанных методов. Данный документ является очень важным для государства и подлежит обязательному утверждению и исполнению. Подъяблонская Л.М. считает, что балансовый метод следует использовать на данном этапе финансового планирования, а не на втором, как считает Нешиной А.С. Использование балансового метода на данном этапе позволяет увязать имеющиеся финансовые ресурсы с потребностями в них; расходы органов государственной власти с их доходами; а также, на базе распределительной функции, установить необходимые пропорции распределения средств по направлениям использования и т.д.

Итак, используя необходимые методы финансового планирования, можно корректно оценить плановые показатели, которые являются исходным материалом для анализа финансового положения государства, информационной основой (базой) для перспективного планирования.

Финансовое прогнозирование занимает второе по важности место в управлении государственными финансами после финансового планирования и исследует перспективы развития государственных финансов в будущем.

Финансовое прогнозирование - это обоснование показателей финансовых планов, предвидение финансового положения на определенный временной период. В теории и на практике выделяют среднесрочное (до 5–10 лет) и долгосрочное (более 10 лет) финансовое прогнозирование. Второе традиционно составляет основу финансовой политики (государства, крупных корпораций).



Государственное финансовое прогнозирование - это деятельность, направленная на исследование перспектив развития финансовых отношений в обществе; источников формирования, направлений их использования на длительный период времени

Применительно для государства *цель финансового прогнозирования* состоит в оценке предполагаемого объема финансовых ресурсов и в разработке оптимальных вариантов осуществления деятельности органов государственной власти, местного управления и самоуправления.

Реализация данной цели достигается путем решения следующих задач (рис. 2.6).

Результатом финансового прогнозирования являются финансовые прогнозы. В зависимости от периода они подразделяются на:

- 1) краткосрочный (до 3 лет);
- 2) среднесрочный (5–7 лет);
- 3) долгосрочный (10–15 лет).

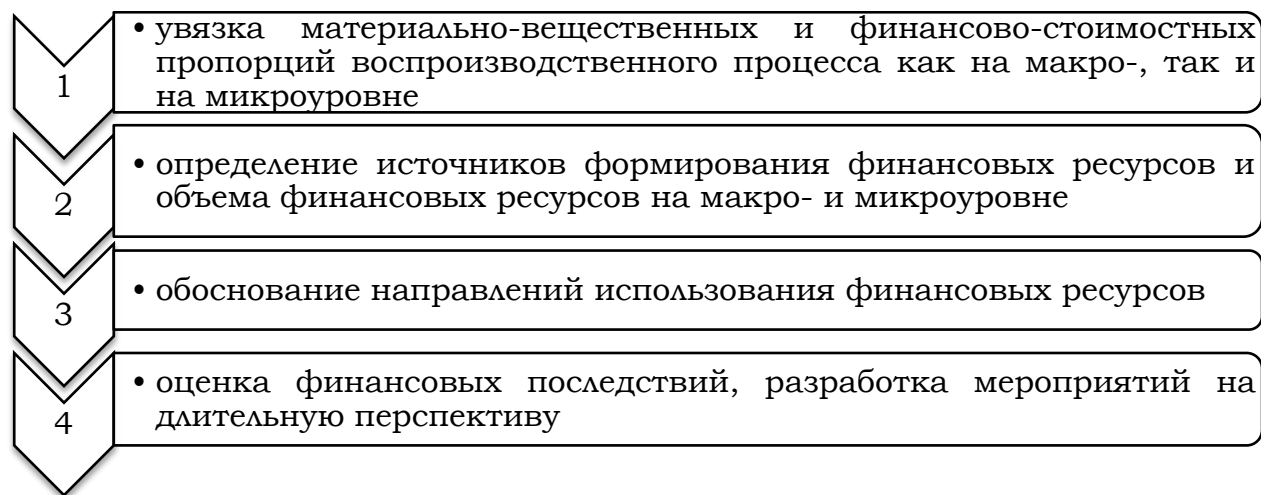


Рисунок 2.6 - **Задачи финансового прогнозирования на уровне государства**

Система финансовых прогнозов содействует выработке финансовой концепции развития страны и позволяет органам управления финансами наметить различные варианты развития финансовой системы, выработать наилучшие методы реализации финансовой политики.

Финансовое прогнозирование в России осуществляют Государственная Дума, Администрация Президента РФ, Минфин РФ и другие.

Поскольку финансовое прогнозирование выявляет ожидаемое состояния финансовых ресурсов и потребности в них, а также оценивает возможные будущие финансовые последствия принимаемых решений, то оно представляет собой основу для финансового планирования, т.к. при планировании фиксируются финансовые показатели, которые необходимы для обеспечения воспроизводственных процессов по объему, объектам, направлениям использования и т.д. в соответствии с социально-экономическими прогнозами и тенденциями развития.

Финансовые прогнозы являются необходимым элементом и одновременно этапом в выработке финансовой политики.

В ходе составления финансовых прогнозов развития государства и формирования государственной финансовой и социально-экономической политики применяются различные методы (рис. 2.7).

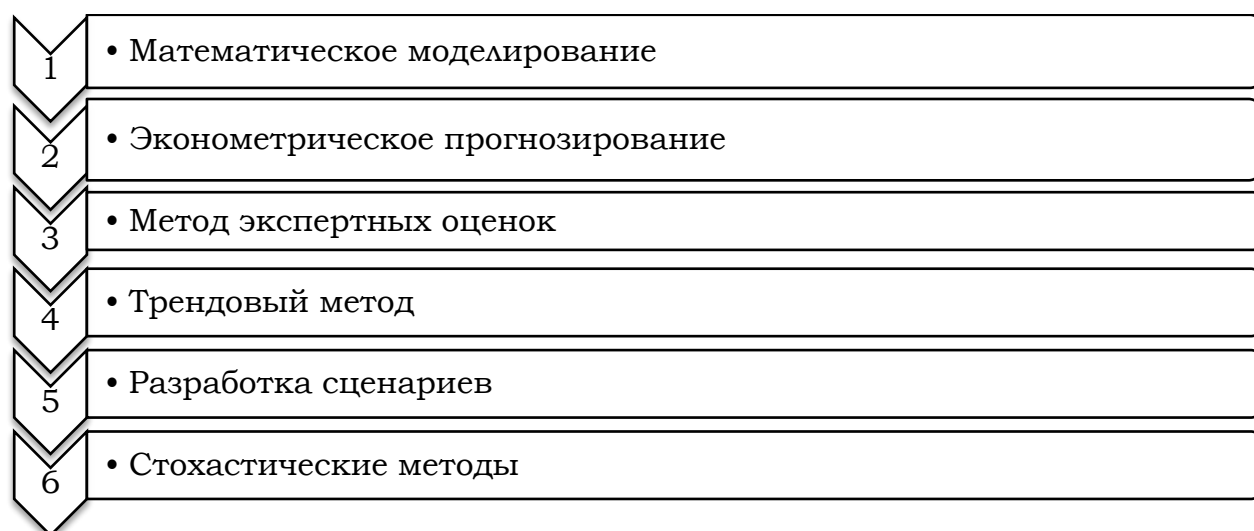


Рисунок 2.7 – **Методы, применяемы при составлении финансовых прогнозов**

Математическое моделирование. Данный метод способствует учесть все взаимосвязанные факторы, которые оказывают влияние на показатели прогноза, а

также выбрать наиболее благоприятный вариант прогноза в соответствии с социально-экономическим развитием и целями проводимой финансовой политики государства.

Эконометрическое прогнозирование. Этот метод основан на статистических оценочных коэффициентах и принципах экономической теории, который позволяет рассмотреть несколько переменных, которые могут влиять на показатели прогноза, а также, при использовании регрессионного анализа для построения эконометрических моделей, можно рассмотреть количественные оценки пропорций, которые сложились в базисном периоде.

Метод экспертных оценок. Суть метода заключается в том, что эксперты-специалисты оценивают математическую обработку по конкретному вопросу. Очевидно, что качество оценки будет зависеть от профессионализма эксперта. Но бывают случаи, когда эксперты дают субъективную, а не объективную оценку и оценки не всегда могут быть рациональны.

Трендовый метод, учитывающий зависимость некоторых групп доходов и расходов лишь от фактора времени, исходит из постоянных темпов изменений (тренд постоянных темпов роста) или постоянных абсолютных изменений (линейный временной тренд). Минусом данного метода можно назвать игнорирование таких важных факторов, как экономических и др.

Разработка сценариев. Еще один метод финансового прогноза. Он состоит в том, что при разработке не всегда учитываются научная обоснованность и объективность прогнозов, а чаще давление оказывают политические предпочтения или желания отдельных уполномоченных лиц. Качество и выбор варианта прогноза можно увидеть уже впоследствии реализации политических обещаний.

Стохастические методы. Эти методы предполагают использование вероятностного характера прогнозов, который определяется объемом эмпирических данных. Также рассматривается вероятностный характер между

предполагаемыми финансовыми показателями и используемыми для этого необходимыми данными.

В широком смысле финансовое прогнозирование - это процесс составления и реализации прогнозов, связанных с осуществлением *финансовых операций*.

Основные понятия прогнозирования и классификация финансовых прогнозов представлена в таблице 2.1.

Таблица 2.1 – Основные понятия прогнозирования и классификация финансовых прогнозов

Основные понятия прогнозирования	
<i>Понятие</i>	<i>Содержание понятия</i>
Вариант прогноза	один из прогнозов, составляющих группу возможных
Объект прогноза	процессы, явления и события, в которых состоит сущность и деятельность субъекта прогнозирования
Субъект прогнозирования	государство, компания, организация, предприятие, учреждение или отдельное лицо, разрабатывающее прогноз
Метод прогнозирования	это способ исследования объекта прогнозирования
Потребитель прогноза	государство, компания, организация, предприятие, учреждение или отдельное лицо, использующее результаты прогноза
Прогнозный фон	совокупность внешних и внутренних по отношению к объекту прогнозирования условий (факторов) - конъюнктура
Классификация финансовых прогнозов	
<i>Признак</i>	<i>Виды</i>
Горизонт планирования	- краткосрочные прогноз; - среднесрочный; - долгосрочный
Тип прогнозирования	- поисковое прогнозирование (от настоящего к будущему); - интуитивное прогнозирование (основано на творческом видении будущего, использует субъективное знание прогнозиста его, интуицию); - нормативное прогнозирование (определяются общие цели и стратегические ориентиры на будущий период времени)
Степень вероятности будущих событий	- инвариантные прогнозы (предполагают только один вариант развития будущих событий); - варианты прогнозы (предполагают наличие нескольких вариантов развития)
Способ представления результатов	- точечный прогноз (включает единственное значение прогнозируемого показателя); - интервальный прогноз (предполагается некоторый интервал, диапазон значений прогнозируемого показателя)

Прогнозы и планы как производные экономическо-го предвидения имеют в своей природе много общего, хотя план рассматривается как более сложная категория. *Выделяют три ключевые особенности прогноза и плана:*

- прогноз связан с объективным течением жизни и исходит из ее диалектического понимания, когда необходимость пробивает себе дорогу среди случайностей; план же включает решение, волю и ответственность лиц, его принявших, с целью преобразования действительности;

- для прогноза характерно вероятностное наступление события; план рассматривает это событие как цель деятельности;

- для прогноза характерны альтернативные пути и сроки достижения события; для плана характерно решение относительно системы мер, предусматривающих последовательность, порядок, сроки и средства достижения нужного события.

Таким образом, в результате прогнозирования при использовании сочетания разных методов, органы управления государственными финансами получают финансовый прогноз, который предоставляет обоснованное предположение о будущем развитии финансов и их состоянии, а также о развитии финансовой системы и ее отдельных звеньев.

В экономически развитых странах прогнозирование обычно бывает двух форм: централизованное (Канада, Швейцария и др.) и децентрализованное (США, Германия и др.).

В настоящее время экономически развитые страны имеют соответствующие службы, занимающиеся вопросами планирования на уровне государства. Во Франции это Генеральный комиссариат по планированию, в Канаде – Экономический совет, в Японии – Экономический консультационный совет, в Нидерландах – Центральное плановое бюро.

Главное назначение государственного прогнозирования имеет для формирования предсказуемых финансовых, социально-экономических и всех других условий в национальной экономике, что, в свою очередь, позволяет прогнозировать и планировать темпы экономического роста.



Оперативное управление – процесс разработки комплекса мер, направленных на достижение максимального эффекта при минимуме затрат на основе анализа текущей финансовой ситуации и соответствующего перераспределения финансовых ресурсов.

Оперативное управление финансами – процесс обеспечения практической реализации плановых показателей развития финансовой системы

Оперативное управление необходимо потому, что происходят текущие изменения условий финансово-хозяйственной деятельности, тенденций развития экономики государства по целому ряду причин. В частности, это могут быть:

- ограниченные возможности применяемых методов планирования и прогнозирования;
- неправильные действия работников финансовых органов, органов законодательной и исполнительной власти;
- непредвиденные изменения порядка проведения налоговых платежей;
- неучтенные ранее при прогнозировании научные открытия, способные дестабилизировать финансовую деятельность;
- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера; осложнения международной обстановки, требующие увеличения государственных расходов;
- стихийность рынка, основанного на свободной конкуренции.

В ходе оперативного управления финансами обеспечивают прежде всего стабильность экономики государства, финансовую поддержку населения, предупре-

ждают чрезвычайные ситуации и ликвидируют их последствия, маневрируют бюджетными средствами в целях исполнения бюджетных показателей на всех уровнях бюджетной системы в реальных условиях.

Вполне разумно предполагать, что оперативное управление финансами позволяет обеспечить стабильное развитие экономики и нормальное функционирование субъектов хозяйствования, учитывая и анализируя все изменения, а также решить задачи поддержки населения во всех природных, техногенных и других жизненных ситуациях, осуществить эффективное распределение бюджетными средствами в целях выполнения показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Основными субъектами, которые осуществляют оперативное управление финансами в РФ являются: Центральный Банк РФ, Министерство финансов РФ, Федеральное Казначейство РФ, финансовые управления органов местного самоуправления, Отделения внебюджетных фондов, страховых организаций, финансовые службы учреждений и организаций.

Финансовая деятельность государства - процесс управления, при котором формируются, распределяются и используются по назначению денежные средства и финансовые ресурсы, которые призваны обеспечить выполнение всех функций государства в связи с поставленными перед государством целями. Бесспорно, что на всех уровнях государственного управления существует потребность в контроле, чтобы убедиться, что деятельность осуществлялась надлежащим и соответствующим закону образом, а также, что были проведены указанные в федеральном бюджете мероприятия, давшие ожидаемый эффект.



Финансовый контроль представляет особую сферу деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по сбору и анализу информации о действительном финансовом состоянии управляемого объекта и эффективности принятых управленческих решений

В ходе финансового контроля сопоставляют текущие и плановые финансовые показатели, проверяют адресное и целевое использование финансовых ресурсов, оценивают правомерность действий финансовых работников и руководителей, непосредственно участвующих в распределении финансовых средств. С переходом рыночным отношениям цель финансового контроля изменилась – от контроля выполнения государственных планов к контролю соблюдения законодательства в части адресного, целевого и результативного использования средств, выделяемых получателям из государственных и муниципальных фондов.

Контроль на стадии финансового планирования и прогнозирования позволяет оценить финансовые последствия предполагаемых реформ, разрабатываемых программ, новых законов, инвестиционных проектов. Позволяет также отследить негативные тенденции в развитии экономики, ее отдельных отраслей с целью своевременного принятия соответствующих мер и предупреждения нарушений.

Таким образом, финансовый контроль служит важным способом обеспечения законности, правильности ведения финансовой документации, помогает выявить нарушения и отклонения от принятых стандартов с целью обеспечения целесообразности проводимой финансовой деятельности, а также раскрывает неэффективное и неэкономное расходование бюджетных средств на ранних стадиях, дабы принять корректирующие меры и необходимые санкции с целью устойчивого функционирования финансовой системы государства.

Функциональное назначение финансового контроля заключается в успешной реализации финансовой политики государства, обеспечении эффективного использования ресурсов во всех сферах экономики.

Роль финансового контроля проявляется в его функциях: выявлении отклонений, анализе причин отклонения, корректировке деятельности контролируемого объекта, превенции и правоохране (рис. 2.8).

Выявление отклонений	<ul style="list-style-type: none"> •включает в себя: установление отклонений в исполнении законов в части использования средств государственного бюджета; отклонения в формировании доходной части и использовании расходной части бюджета; отклонения в сфере финансовой деятельности министерств, ведомств, предприятий и организаций
Анализ причин отклонений	<ul style="list-style-type: none"> •предполагает исследование фактов, определивших то или иное отклонение, установление персоналий, ответственных за отклонение
Функция коррекции деятельности объекта контроля	<ul style="list-style-type: none"> •заключается в разработке предложений по устранению выявленных отклонений в процессе формирования и исполнения бюджета, а также в процессе финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций
Функция превенции	<ul style="list-style-type: none"> •работа по предупреждению правонарушений: выявление причин и условий совершения правонарушений и их последующее устранение в целях недопущения новых противоправных действий, снижения их уровня в обществе
Функция правоохраны	<ul style="list-style-type: none"> •направлена на пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях, и связана с привлечением к юридической ответственности, а также применением к этим субъектам мер государственного или общественного воздействия

Рисунок 2.8 – **Функции финансового контроля**

Процесс финансового контроля включает, как правило, следующие **основные этапы**:

1) планирование – предполагает выявление объекта, целей и задач, форм контроля, а также формирование определенного набора качественных и количественных показателей, по которым будет осуществляться оценка реализации финансовых решений;

2) проведение контроля, целью которого является сбор оперативных данных, характеризующих состояние объекта контроля, и их предварительная оценка;

3) систематизация и обобщение результатов, составление отчетности;

4) реализация результатов, которая предполагает доведение до всех заинтересованных пользователей при-

нятых по результатам контроля решений, выработку и проведение мероприятий по устранению выявленных недостатков и нарушений.

На сегодняшний день финансовый контроль отличается многоцелевой направленностью и многогранностью задач. Это прежде всего важнейшая функция управления финансами, а через них – и экономическими процессами, имеющая специальную целевую направленность, определенное содержание и специфические способы осуществления.

Объектом финансового контроля являются бюджет и бюджетный процесс на уровне государства, а также процессы по формированию, распределению и использованию денежных средств и финансовых ресурсов по уровням финансовой системы страны.

Деятельность *субъектов финансового контроля*, его правовые основы, правовые основы, задачи и функции закреплены нормативно-правовыми актами и законами. Все это вместе составляют *систему финансового контроля*.

Система финансового контроля разделяет финансовый контроль на два вида:

1. Внешний финансовый контроль - вид контроля, периодически проводимого внешними (в организационном отношении для объекта контроля) контрольными органами по утвержденному плану и запросам органов законодательной власти. Цель такого контроля состоит в том, что он предоставляет объективное мнение о точности информации в финансовых положениях по сравнению с принятыми законодательными нормами и актами.

2. Внутренний финансовый контроль - представляет собой проверку финансовой деятельности внутри одной организации, отрасли или ведомства и только с помощью сил собственных штатных сотрудников или подразделений. Так как данный контроль является зависимым (подчиняется создавшему его руководителю), то он

помогает органу государственного управления эффективно и рационально выполнить все функции.

В системе финансового контроля разделяют следующие виды контроля (табл. 2.2).

Такое распределение показывает, как разделяется финансовый контроль по субъектам проведения контроля. К общегосударственному контролю часто относят президентский, парламентский финансовый контроль, контроль исполнительных органов власти и финансово-кредитных органов.

Таблица 2.2 - **Основные виды финансового контроля**

Признак классификации	Виды финансового контроля
Субъект контроля	<i>Государственный финансовый контроль:</i> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Общегосударственный ➤ Ведомственный <i>Негосударственный финансовый контроль:</i> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Внутрихозяйственный ➤ Общественный ➤ Независимый
Объект контроля	<ul style="list-style-type: none"> ➤ бюджетный ➤ налоговый ➤ таможенный ➤ валютный ➤ страховой ➤ денежно-кредитный и др.

С учетом перечисленных факторов выделяют следующие формы финансового контроля (табл. 2.3).

Виды финансового контроля по форме проведения (также называют и по времени (срокам) проведения) разделяются на:

1) *Предварительный финансовый контроль*, который проводится до совершения финансовых операций и выполнения финансовых мероприятий с целью предупреждения и предотвращения нарушений, а также «позволяет выявить дополнительные ресурсы на стадии планирования». Данный вид контроля является наиболее рациональным способом воздействия на объект управления.

2) *Текущий контроль* (также называют и оперативным контролем). Многие авторы отмечают, что данный контроль осуществляется в процессе проведения финансовых операций, что способствует соблюдению финансовой дисциплины и предупреждению злоупотреблению финансовых ресурсов. Текущий контроль основывается на первичных документах, которые непосредственно связаны с выплатой или получением денежных средств.

Таблица 2.3 - Основные формы финансового контроля

Признак классификации	Формы финансового контроля
Время проведения контроля	<ul style="list-style-type: none"> • предварительный • текущий • последующий
Направление воздействия субъекта на объект контроля	<ul style="list-style-type: none"> • внешний • внутренний
Место проведения контроля	<ul style="list-style-type: none"> • камеральный • выездной
Полнота охвата проверяемого материала (информации)	<ul style="list-style-type: none"> • сплошной • выборочный
Характер источников контроля	<ul style="list-style-type: none"> • документальный • фактический
Периодичность проведения контроля	<ul style="list-style-type: none"> • систематический • периодический • единовременный
Полнота охвата проверяемых вопросов	<ul style="list-style-type: none"> • комплексный • тематический • встречный
Повторяемость изучения источников контроля	<ul style="list-style-type: none"> • первичный • повторный • дополнительный

3) *Последующий контроль* является неотъемлемой составляющей внешнего и внутрихозяйственного контроля. Данный контроль позволяет изучить данные о финансовой деятельности организации за определенный момент времени, всегда истекший ан момент проверки, на основе углубленного анализа финансовой документации. Он способен обнаружить недостатки проведения

предварительного и текущего контроля и понять, целесообразно ли были произведены расходы средств.

Чтобы провести вышеперечисленные виды контроля, необходимо определить, какой метод проведения будет наиболее эффективным в том или ином случае финансового контроля.

В современной практике контрольно-ревизионной работы используют следующие методы финансового контроля: **обследование, проверка, ревизия, надзор, мониторинг и др.**

Обследование предполагает сбор и обобщение информации по определенному вопросу с целью выявления целесообразности проведения дальнейшей детальной проверки.

Проверка – контрольное действие, осуществляемое единично, или система контрольных действий, проводимых в отношении определенных финансово-хозяйственных операций субъектов хозяйствования.

Ревизия – проведение обязательных контрольных действий по фактической и документальной проверке целесообразности, законности и эффективности, совершаемых в проверяемом периоде финансово-хозяйственных операций, а также правомерности и законности действий должностных лиц. В отличие от проверки ревизия позволяет получить наиболее достоверную и полную информацию о положении дел проверяемого хозяйствующего субъекта, так как предполагает сплошной охват проверяемых документов; в то время как проверка осуществляется выборочно и потому в большей степени подвержена риску невыявления тех или иных отклонений от установленных правил, норм и параметров. Кроме того, в результатах ревизии содержится конкретное документально подтвержденное определение установленных недостатков и потерь финансовых и материальных ресурсов.

В зависимости от полноты охвата проверяемых вопросов проверки и ревизии выделяют: тематические (проводимые по определенному кругу вопросов) и ком-

плексные (охватывающие все аспекты финансово-хозяйственной деятельности). По характеру источников контроля различают: документальные проверки и ревизии (проверка финансовой документации и отчетности, составляемых в процессе деятельности организации) и фактические, при которых используются такие приемы, как проведение инвентаризации денежных средств и материальных запасов и т.п.

Надзор – система контрольных действий по наблюдению за установленными в той или иной сфере деятельности условиями ее осуществления, проводимых периодически (например, осуществление надзора за деятельностью субъектов хозяйствования с целью соблюдения ими условий лицензирования).

Мониторинг – систематически совершаемые контрольные действия и операции по наблюдению с целью определения текущих изменений в деятельности хозяйствующего субъекта.

В Российской Федерации государственный финансовый контроль осуществляют Счетная Палата Российской Федерации, Министерство финансов РФ, Федеральные службы, находящиеся в ведении Министерства финансов РФ (Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба) Центральный Банк России, контрольно-ревизионные службы федеральных органов исполнительной власти и др.

2.5. Органы управления государственными финансами, их функции

Существующая система органов управления, для которых сама финансовая деятельность – основная, определяющая содержание их компетенции - система финансовых органов, по управлению финансами и осуществлению контроля в этой сфере как его неотъемлемой функции. Данные органы охватывают своим воздействием все звенья финансовой системы.

В России главными властными структурами по

управлению финансами являются Федеральное Собрание, Президент и Правительство. Именно эти органы принимают окончательное решение при утверждении федерального бюджета и отчета о его исполнении.

В области управления финансами *Президент Российской Федерации* осуществляет следующие функции:

- вносит в Государственную Думу законопроекты по финансово-бюджетным вопросам;
- подписывает и обнародует федеральные законы;
- обращается к Федеральному Собранию с ежегодным бюджетным посланием о бюджетной политике государства на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу;
- издает указы и распоряжения, затрагивающие организацию финансовых отношений в стране;
- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров.

Финансово-экономическое управление Управления делами Президента РФ образовано в целях информационно-аналитического обеспечения Президента РФ в области финансово-бюджетных проблем в составе Администрации Президента РФ.

Правительство осуществляет руководство министерствами и ведомствами. Оно полностью отвечает за формирование, реализацию и результаты деятельности исполнительной власти.

Правительство РФ осуществляет свои полномочия в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики. В частности, Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и

денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение и т. д.

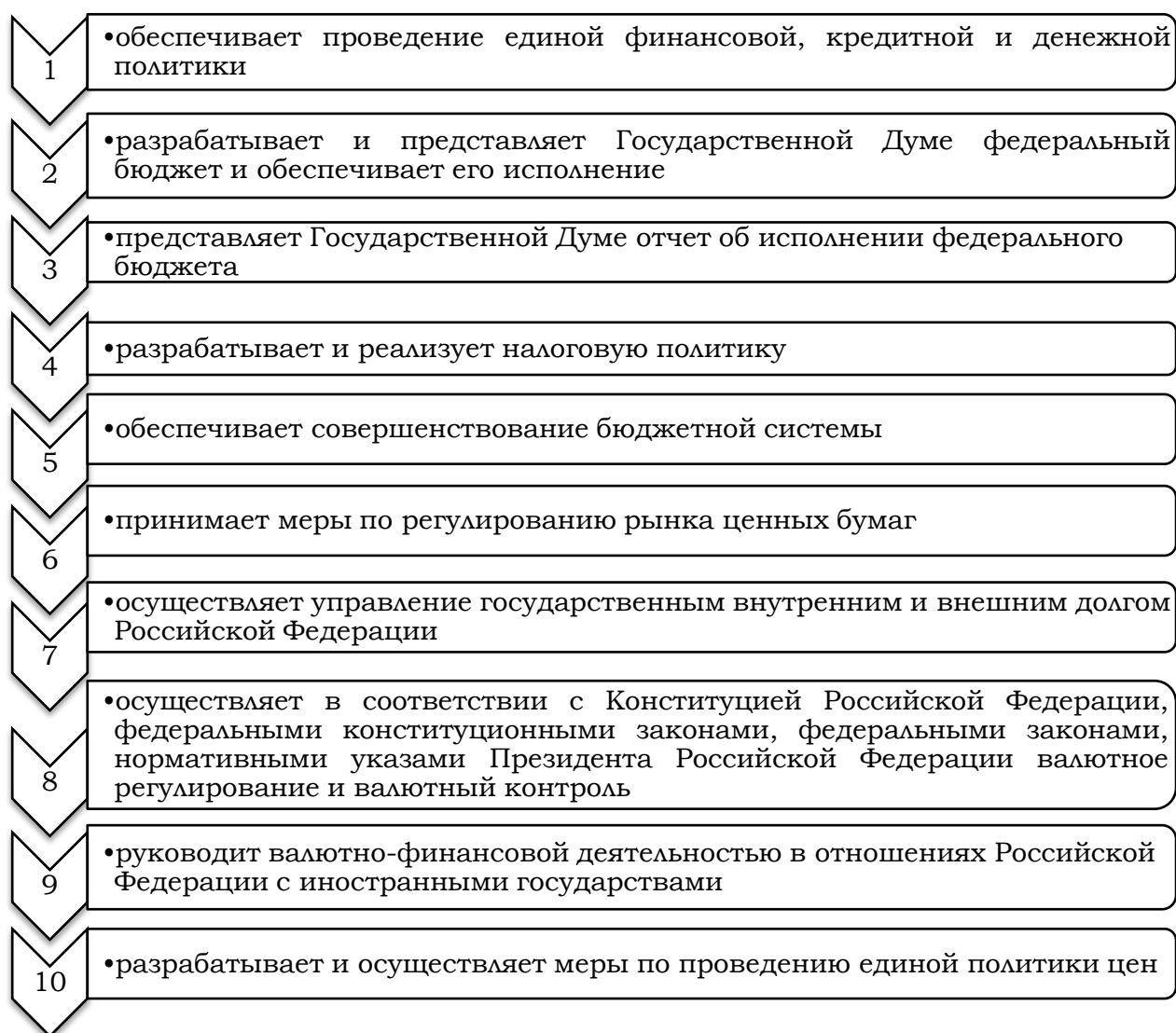


Рисунок 2.9 - Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики

Правительство Российской Федерации, ответственное за разработку и реализацию финансовой политики России, составление и исполнение федерального бюджета, осуществляет разработку других проектов законов по финансовым и связанным с ними вопросам, утверждает постановления, издает распоряжения, обеспечивающие реализацию финансового законодательства. Оно опреде-

ляет задачи, функции федеральных органов исполнительной власти, их права и обязанности, в том числе конкретный круг вопросов, относящихся к ведению того или иного министерства, входящего в состав Правительства Российской Федерации, по управлению финансами (рис. 2.9).

Депутаты обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, рассматривающие и утверждающие проект закона о федеральном бюджете и отчете о его исполнении, другие финансовые и связанные с ними законодательные акты, правительственные программы, могут, обладая правом законодательной инициативы, вносить на рассмотрение проекты финансовых законодательных актов, поправки в действующее законодательство.

Государственная Дума заслушивает отчет Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета.

Государственная Дума:

- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России по представлению Президента РФ;

- назначает на должность и освобождает от должности членов Совета директоров Банка России по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ;

- рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и принимает по ним решение;

- рассматривает годовой отчет Банка России и принимает по нему решение;

- принимает решение о проверке Счетной палатой РФ финансово- хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений;

- проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей;

- заслушивает доклады Председателя Банка России с участием его представителей;

- заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России (при предоставлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики).

Государственная Дума и Совет Федерации в соответствии со статьей 101 Конституции Российской Федерации для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образуют Счетную палату Российской Федерации, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

Согласно Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ ст. 5 задачами *Счетной палаты* являются:

1) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;

3) определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации;

4) анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;

5) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым

юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

6) определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

7) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;

8) обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды функций, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Счетная палата обеспечивает информационную открытость своей работы и доводит информацию о результатах контрольной, экспертно-аналитической и другой деятельности до заинтересованных сторон.

Основой для развития Счетной палаты должно стать стратегическое управление и изменение внутренней системы управления.

Основные планируемые результаты деятельности Счетной палаты в трехлетнем периоде (2019 - 2021 гг.):

- внедрение полного цикла стратегического управления, включая разработку и корректировку стратегии, измерение достижения стратегических целей, внедрение инициатив по реализации стратегии;

- внедрение системы проектного управления в Счетной палате как инструмента решения нестандартных задач и реализации стратегических инициатив;

– внедрение системы показателей результативности деятельности Счетной палаты как механизма оценки достижения целей и задач Стратегии развития Счетной палаты.

Министерство финансов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере:

– бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, государственного долга;

– аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности;

– производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней;

– производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и ограничения потребления (распития) алкогольной продукции;

– таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, таможенного дела;

– формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, государственного регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев и актуариев по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию;

– бюро кредитных историй;

– оказания государственной поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета;

– применения контрольно-кассовой техники;

– осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Министерство финансов Российской Федерации разрабатывает во взаимодействии с Центральным банком Российской Федерации *основные направления развития финансового рынка.*

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет межведомственную координацию по вопросам разработки и реализации мер *по снижению негативного влияния и противодействию ограничительным мерам в финансовой сфере в отношении Российской Федерации и российских юридических лиц.*

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении *Федеральной налоговой службы, Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка, Федеральной таможенной службы и Федерального казначейства* (рис. 2.10).

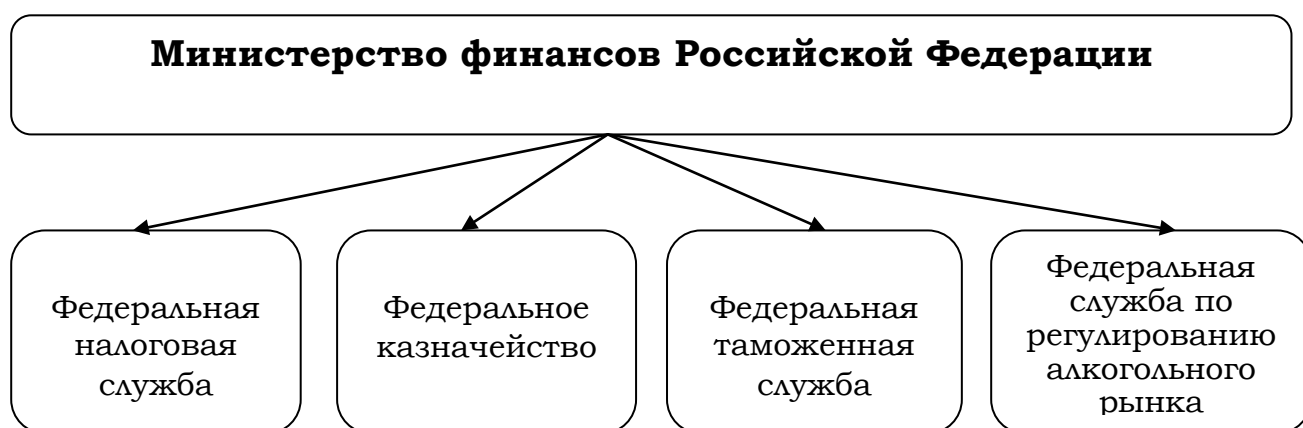


Рисунок 2.10 – Структура Министерства финансов Российской Федерации

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Цели определяют содержание планов, проектов, целевых ориентиров деятельности Министерства финансов Российской Федерации (рис. 2.11).

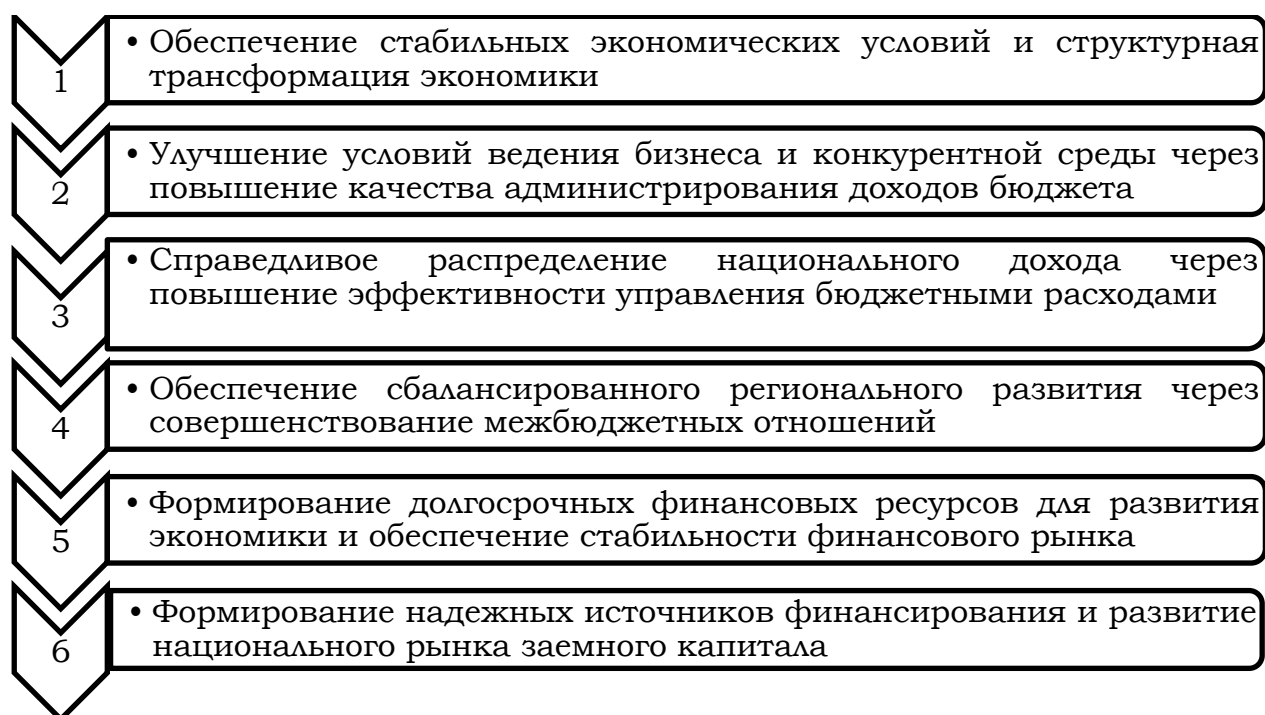


Рисунок 2.11 – **Публичные цели Министерства финансов Российской Федерации**

Министерство финансов Российской Федерации руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами, составляющими право Евразийского экономического союза, а также настоящим Положением.

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в представленных направлениях и сферах деятельности:

– бюджетная политика, формирование и контроль исполнения федерального бюджета;

- налоговая и таможенно-тарифная политика, международные налоговые отношения;
- законы, проекты и положения по бухгалтерскому учету и отчетности, в том числе для субъектов малого предпринимательства;
- стандарты и методики проведения аудита, саморегулируемые организации аудиторов, контроль и надзор за аудиторской деятельностью;
- внутренний и внешний долг Российской Федерации, выпуск ценных бумаг;
- предназначение и принципы формирования резервного фонда, отчетность и статистические показатели;
- предназначение и принципы формирования фонда национального благосостояния, отчетность и статистические показатели;
- новости Департамента международных финансовых отношений и материалы по многостороннему финансовому сотрудничеству;
- основные результаты и направления бюджетной, пенсионной реформ и финансовый аспект реформы местного самоуправления;
- деятельность в сфере финансовых рынков, создание института финансового омбудсмана (уполномоченного);
- государственная политика в сфере страховой и банковской деятельности, в сфере кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности;
- деятельность по организации игр, основанных на риске;
- создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»;
- регулирование деятельности по производству и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции;

- данные сертификатов Кимберлийского процесса, требования к отчетам о поставках драгоценных металлов, статистические данные;

- официальные документы, общественный контроль, статистика и аналитика инвестирования пенсионных накоплений;

- межбюджетные отношения, мониторинг субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, модельные нормативно-правовые акты;

- правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям. Информация о кредитных организациях, подавших заявки на предоставление субсидий;

- федеральная информационная адресная система;

- контрактная система;

- единый федеральный информационный ресурс, содержащий сведения о населении Российской Федерации;

- проектная деятельность.

Для выполнения возложенных на Министерство финансов функций и задач в его структуре создано 26 департаментов:

- Департамент государственного долга и государственных финансовых активов;

- Департамент финансовой политики;

- Департамент межбюджетных отношений;

- Департамент регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности;

- Правовой департамент;

- Департамент правового регулирования бюджетных отношений;

- Департамент бюджетной политики в сфере государственной военной и правоохранительной службы и государственного оборонного заказа;

- Административный департамент;

- Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки;

- Департамент бюджетной политики в сфере труда и социальной защиты;
- Департамент бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системы, государственной гражданской службы;
- Департамент бюджетной политики и стратегического планирования;
- Департамент организации составления и исполнения федерального бюджета;
- Департамент международных финансовых отношений;
- Департамент контроля за внешними ограничениями;
- Департамент бюджетной политики в отраслях экономики;
- Департамент проектного финансирования и инвестиционной политики;
- Департамент информационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными финансами и информационного обеспечения бюджетного процесса;
- Департамент государственного регулирования в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней и валютного контроля;
- Департамент доходов;
- Департамент бюджетной политики в сфере контрактной системы;
- Департамент проектного управления и развития персонала;
- Департамент программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов.

Значимую роль в управлении финансами, учете и контроле играют органы Федерального казначейства.

Федеральное казначейство – транзакционная, учетная, контрольная, информационная система в области финансовой деятельности публично-правовых образований.

Казначейство России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, подведомственные федеральные казенные учреждения во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями (рис. 2.12).

Методологическое и методическое обеспечение
Осуществление отдельных функций финансовых органов
Обеспечение исполнения федерального бюджета
Кассовое обслуживание
Учет и распределение поступлений
Ведение бюджетного (бухгалтерского) учета и составление бюджетной (бухгалтерской) отчетности
Ведение и обслуживание государственных информационных систем
Обеспечение деятельности Федерального казначейства
Осуществление иных функций в установленной сфере деятельности
Контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере
Внешний контроль качества работы аудиторских организаций

Рисунок 2.12 – **Функции Федерального казначейства Российской Федерации**

Федеральное казначейство в своей структуре имеет 85 территориальных органов и одну подведомственную организацию - Федеральное казенное учреждение «Центр по обеспечению деятельности Казначейства Рос-

сии», не имеет представительств за пределами территории Российской Федерации.

В ведении Министерства финансов Российской Федерации находится *Федеральная налоговая служба*, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и страховых взносов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, за применением контрольно-кассовой техники, а также функции органа валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.

Федеральная налоговая служба руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства финансов Российской Федерации, а также Положением о Федеральной налоговой службе.

Федеральная налоговая служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами, общественными объединениями и иными организациями.

Служба и ее территориальные органы - управления Службы по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции Службы, инспекции Службы по районам, районам в городах, городам без районного де-

ления, инспекции Службы межрайонного уровня составляют единую централизованную систему налоговых органов (рис. 2.13).

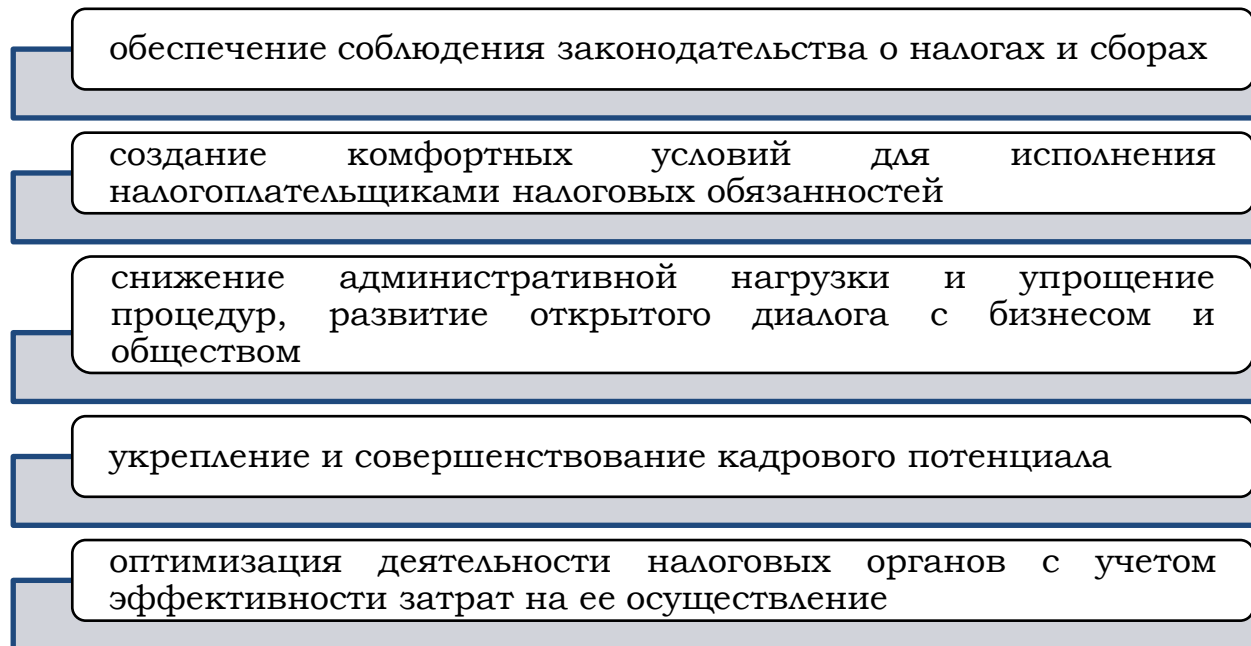


Рисунок 2.13 – **Основные направления деятельности Федеральной налоговой службы РФ**

На основании Постановления Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» Федеральная налоговая служба выполняет *следующие функции*:

- функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, страховых взносов, а также отнесенных к нему требований трудового кодекса — осуществляет внеплановые выездные проверки по жалобам Граждан и организаций;
- функции по контролю и надзору за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов;
- функции по контролю и надзору за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации);

- функции по контролю и надзору за производством и оборотом табачной продукции;
- функции по контролю и надзору за применением контрольно-кассовой техники;
- функции органа валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов;
- государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц и самозанятых граждан;
- ведет учет и представляет выписку онлайн Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ);
- аккредитацию филиалов, представительств иностранных юридических лиц (за исключением представительств иностранных кредитных организаций).
- представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

В составе Министерства финансов выделена *Федеральная таможенная служба*. Функции и полномочия таможенных органов определены международными договорами (правом ЕАЭС), таможенным законодательством, валютным законодательством, уголовным законодательством (УПК РФ), административным законодательством (КоАП РФ) и другими видами законодательства.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 «О Федеральной таможенной службе» Федеральная таможенная служба выполняет следующие полномочия:

- проводят таможенный контроль;
- взимают таможенные пошлины, налоги;
- ведут таможенную статистику внешней торговли, статистику взаимной торговли с государствами - членами ЕАЭС;
- обеспечивают соблюдение запретов и ограничений в отношении ввозимых и вывозимых товаров;

- защищают права на объекты интеллектуальной собственности;
- обеспечивают соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу;
- выявляют и пресекают административные правонарушения и преступления (нарушения таможенных правил, незаконный оборот объектов интеллектуальной собственности, наркотических средств, психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов);
- осуществляют контроль за валютными операциями, противодействуют легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем (рис. 2.14).

Содействие развитию внешней торговли, содействие развитию экспортного и транзитного потенциала России, защита интересов отечественных товаропроизводителей

Содействие осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды, защита интересов потребителей товаров, ввозимых в Российскую Федерацию

Содействие участникам внешнеэкономической деятельности в реализации ими своих прав

Выполнение международных обязательств России в сфере таможенного дела, осуществления сотрудничества с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями

Доступ к информации по вопросам таможенного дела

Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки

**Рисунок 2.14 – Основные направления деятельности
Федеральной таможенной службы РФ**

Центральный Банк Российской Федерации (Банк России) - основными целями деятельности которого являются защита и обеспечение устойчивости российского рубля, развитие и укрепление банковского сектора, обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.



Центральный банк Российской Федерации (Банк России) - особый публично-правовой институт России, главный банк первого уровня. Главный эмиссионный и денежно-кредитный регулятор страны, разрабатывающий и реализующий во взаимодействии с Правительством Российской Федерации единую государственную денежно-кредитную политику и наделенный особыми полномочиями, в частности, правом эмиссии денежных знаков и регулирования деятельности банков.

Банк России, выполняя роль главного координирующего и регулирующего органа всей кредитной системы страны, выступает органом экономического управления. Банк России контролирует деятельность кредитных организаций, выдает и отзывает у них лицензии на осуществление банковских операций, а уже кредитные организации работает с прочими юридическими и физическими лицами.

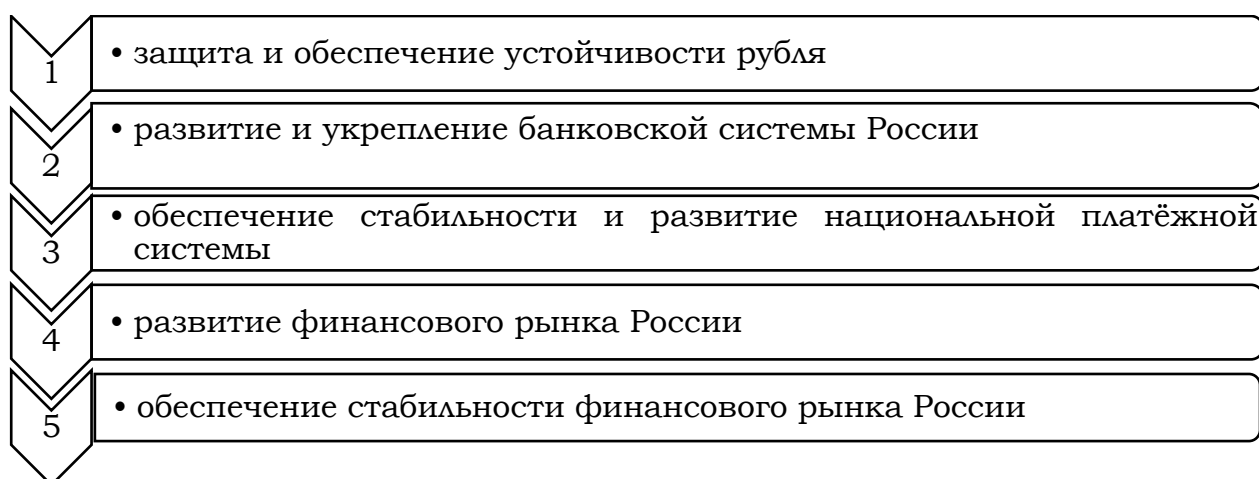


Рисунок 2.15 – **Основные цели деятельности Банка России**

Основной целью денежно-кредитной политики Банка России является защита и обеспечение устойчивости

рубля посредством поддержания ценовой стабильности. Устойчивость национальной валюты означает не фиксированный курс по отношению к другим валютам, а сохранение покупательной способности денег за счет стабильно низкой инфляции. В условиях низкой инфляции объем товаров и услуг, которые можно приобрести на одну и ту же сумму в рублях, существенно не изменяется в течение долгого времени. Это поддерживает уверенность населения и бизнеса в национальной валюте и формирует благоприятные условия для роста российской экономики.

На региональном уровне управление финансами осуществляют высшие органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Высшие органы законодательной власти субъектов Российской Федерации утверждают законы в области финансов в рамках своей компетенции (о введении региональных налогов и сборов в соответствии с перечнем, установленным налоговым законодательством Российской Федерации, о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и отчете о его исполнении и др.).

Кроме того, законодательные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации обладают правом законодательной инициативы и по федеральным законам, в том числе в области финансов.

Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации ответственны за выработку финансовой политики региона, составление проекта бюджета субъекта Российской Федерации и организацию его исполнения.

В соответствии со ст. 77 Конституции субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают систему региональных органов государственной власти на основе общих принципов, определенных федеральным законодательством.

В составе администраций субъектов Российской Федерации создаются специализированные финансовые

органы: министерства финансов, департаменты финансов, комитеты по финансам и бюджету, финансовые управления и т.п. Их функции сходны с функциями Министерства финансов Российской Федерации, но в пределах компетенции исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

В составе многих региональных финансовых органов созданы собственные территориальные казначейства для осуществления учетно-контрольных функций по исполнению региональных бюджетов в соответствии с действующим бюджетным законодательством (рис. 2.16).

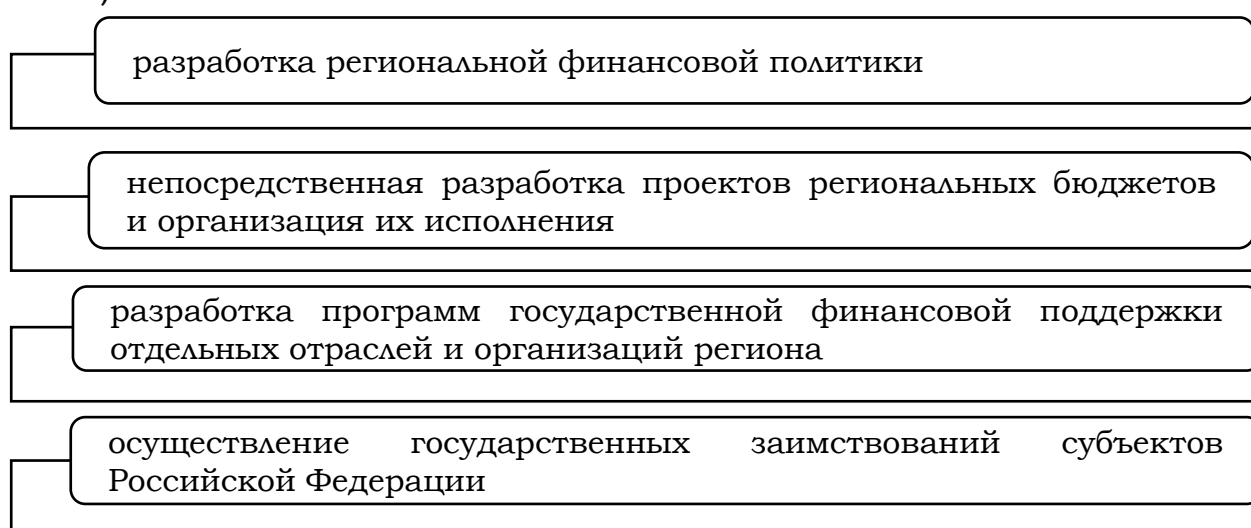


Рисунок 2.16 – **Основные функции по управлению финансами на региональном уровне**

Финансовые органы субъектов Российской Федерации в отличие от финансовых органов, функционирующих в условиях административно-командной системы управления, непосредственно не подчиняются Министерству финансов России. Тем не менее они представляют отчет об исполнении своих бюджетов в Минфин России, в координации с последним проводится кадровая работа и работа по информатизации управления финансами.

Вместе с тем в ст. 78 Конституции РФ предусмотрена возможность передачи части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти органам субъектов РФ и наоборот. Именно на этом осно-

вана возможность привлечения органов федерального казначейства (ст. 168 БК РФ) к исполнению региональных бюджетов, средства которых находятся в собственности субъектов Российской Федерации и не попадают в перечень федеральных полномочий.

Таким образом, в соответствии с действующим Бюджетным кодексом РФ субъекты Российской Федерации, не получающие финансовой помощи из федерального бюджета, имеют право на создание собственного казначейства, но могут заключать договоры с органами федерального казначейства, в то время как дотационные регионы должны исполнять бюджеты через органы федерального казначейства.

На местном уровне управление финансами осуществляют представительные и исполнительные органы местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления принимают решения об утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении, принимают решения по другим финансовым вопросам, относящимся к ведению муниципальных образований.

Исполнительные органы местного самоуправления ответственны за разработку муниципальной финансовой политики, составление и исполнение местного бюджета. Как правило, в их составе действуют местные финансовые или финансово-казначейские органы.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем состоит сущность управления финансами?
2. Каковы объекты и субъекты управления финансами на макро- и микроуровне?
3. В чем состоит цель управления общественными финансами?
4. Охарактеризуйте функциональные элементы управления финансами.
5. Каковы конкретные формы и методы управления государственными финансами?

6. Какие финансовые институты функционируют на федеральном, региональном и местном уровнях управления?

7. Какие элементарные и специальные приемы анализа используют в процессе управления общественными финансами?

8. Дайте определение финансового планирования. Чем финансовое планирование отличается от финансового прогнозирования?

9. Дайте определение финансового прогнозирования. В чем заключается значение финансового прогнозирования?

10. Перечислите и охарактеризуйте методы финансового планирования и прогнозирования.

11. Что такое оперативное управление финансами?

12. Что представляют собой сфера, объект и предмет финансового контроля?

13. Раскройте задачи финансового контроля.

14. Дайте характеристику методов финансового контроля.

15. Перечислите функции Президента Российской Федерации в области управления финансами.

16. Функции Правительства Российской Федерации в области управления финансами.

17. Каковы основные цели и функции Министерства финансов РФ?

18. Перечислите функции Федерального Казначейства РФ.

19. Перечислите основные цели деятельности Банка России.

20. Основные направления деятельности Федеральной налоговой службы РФ.

21. Основные направления деятельности Федеральной таможенной службы РФ

22. Счетная палата Российской Федерации, ее место в системе органов финансового контроля в РФ.

23. Укажите функции по управлению финансами на региональном уровне.

ГЛАВА 3.

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВА, ОСНОВЫ ЕЕ ПОСТРОЕНИЯ

После изучения 3 главы обучающийся должен:

знать

- основные теоретические положения и ключевые понятия в бюджетной сфере;
- особенности функционирования бюджетов бюджетной системы РФ;
- принципы построения бюджетной системы РФ;
- содержание и значение бюджетов всех уровней, их роль в социально-экономическом развитии России и ее территорий;
- организацию бюджетной системы и взаимоотношения между федеральным бюджетом и региональными бюджетами;
- состав и особенности функционирования фондов денежных средств, входящих в бюджетную систему;
- состав бюджетной классификации РФ;
- направления бюджетной политики государства в современных условиях;

уметь

- применять нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные отношения;
- дать характеристику состава и структуры бюджетной системы РФ;
- осуществлять поиск информации, необходимой для анализа бюджетной политики на государственном и муниципальном уровнях управления, выделить проблемы в разработке и реализации бюджетной политики на государственном и муниципальном уровнях управления;

владеть

- навыками работы с нормативно-правовыми актами РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в сфере бюджетного законодательства;

- методиками исследования бюджетной системы и отдельных ее звеньев;
 - современными методами анализа финансовых данных на разных уровнях функционирования бюджетной системы с целью оценки их влияния на экономическую политику страны
-

3.1. Содержание и значение государственного бюджета

Термин «бюджет» происходит от старинного нормандского слова «bougette», означающего карман, сумку, кожаный мешок. От него произошло «budget», которым англичане обозначали кожаный мешок (затем портфель), содержащий документы (счета), касающиеся государственных доходов и расходов. Отсюда выражение «открыть бюджет», что означало представление этих документов на утверждение парламента. Позднее этим словом стали обозначать речь канцлера казначейства, посвященную финансовым делам государства, а с конца XVIII века – уже сам документ, содержащий роспись доходов и расходов государства.

История бюджета имеет давние корни, ведь с появлением государства возникает и необходимость вести учет его материальных ценностей, доходов и расходов. И хотя в Древней Руси слова «бюджет» не знали, однако понимали необходимость особой заботы о состоянии казны.

Во времена Древней Руси впервые появилась должность казначея - хранителя княжеских ценностей, которые назывались казной. Состояние казны было предметом особой заботы для всех правителей: от великого князя до императора. В средние века государственные доходы и расходы не отделялись от доходов и расходов великого князя, царя, причем доходы поступали как в натуральной, так и в денежной форме.

С образованием Русского централизованного государства в пользу московского князя стала собираться посошная подать. Кроме того, **доходы казны** формировались за счет таможенного, соляного, кабацкого и других сборов. В XV веке в России начала складываться двухзвенная бюджетная система унитарного государства, состоящая из великокняжеской казны (бюджета государства) и местных бюджетов, которые соответственно формировались за счет княжеских (т. е. государственных) налогов и местных сборов.

Местные налоги были введены в Русском государстве в XV веке: для содержания царских наместников и волостителей, выполнения ими возложенных на них административных и судебных функций, для решения местных хозяйственных задач с населения собирались денежные и натуральные сборы.

В XVI веке сбором налогов стали ведать созданные территориальные органы - чети: Владимирская, Галицкая, Костромская, Новгородская. Население было обязано не только платить налоги, но и нести другие повинности (строительство и ремонт дорог и мостов, поставка подвод, прием на постой представителей власти). С городского населения собирались также оброки с лавок, кузниц, мастерских, мельниц и др., с народов Поволжья, Урала, Сибири - ясак, главным образом мехами.

Помимо прямых налогов существовали косвенные, которые стали поступать в казну с введением винных откупов. В XVI веке появилась таможенная пошлина награничную торговлю, со второй половины XVI века в структуре государственной казны стала увеличиваться денежная часть и уменьшаться доля натуральных платежей и личных повинностей. В XVII веке доходы казны формировались из трех основных источников: налогов, доходов от перечековки монет, доходов от казенной промышленности и торговли. Также в XVII веке были предприняты попытки составления государственной сметы, стал формироваться учет казенных доходов и расходов.

В 1862 году впервые были **изданы правила составления сметы по росписи**, улучшен контроль и на каждый год министерством финансов стал составляться проект росписи. Этот проект рассматривался и уточнялся в государственном совете и окончательно утверждался императором. В это же время началась публикация бюджета. **В 1906 году были изданы правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов в России**, а государственный бюджет принял окончательное оформление.

В настоящее время одним из инструментов, позволяющих государству проводить экономическую и социальную политику, является финансовая система общества и входящий в ее состав **государственный бюджет**.



Бюджет - это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления

Бюджет активно воздействует на все стадии воспроизводства, поэтому развитие и совершенствование бюджета и бюджетной системы следует рассматривать прежде всего на основе развития и совершенствования экономических отношений, которые выступают в количественной и качественной форме доходов и расходов.

В современных условиях бюджет - не только единственный плановый документ, утверждаемый в качестве закона, но и основа, вокруг которой организуется система финансового хозяйства в целом, финансовое планирование и прогнозирование на основе единой финансовой политики государства.

С помощью бюджета государственные власти мобилизуют финансовые ресурсы для выполнения возложенных на них задач.

Бюджет - эффективный инструмент, посредством которого выполняется регулирование экономики страны. **Бюджет необходим любому государству** для

удовлетворения его объективных потребностей в денежном фонде, служащем выполнению экономических, социальных и политических функций. Бюджет включает одни и те же категории: налоги, займы, расходы и т.д. содержание которых не меняется при переходе от одной общественно – экономической формации к другой. Данное обстоятельство позволяет определить бюджет как экономическую категорию.

Бюджет - сложное финансовое явление, представляющее, с одной стороны, экономическую категорию, а с другой – реальный субъективный финансовый инструмент (рычаг) воздействия определенного субъекта на те или иные сферы жизнедеятельности общества.

Бюджет по - разному можно рассматривать с экономических, материальных и юридических позиций (рис 3.1).

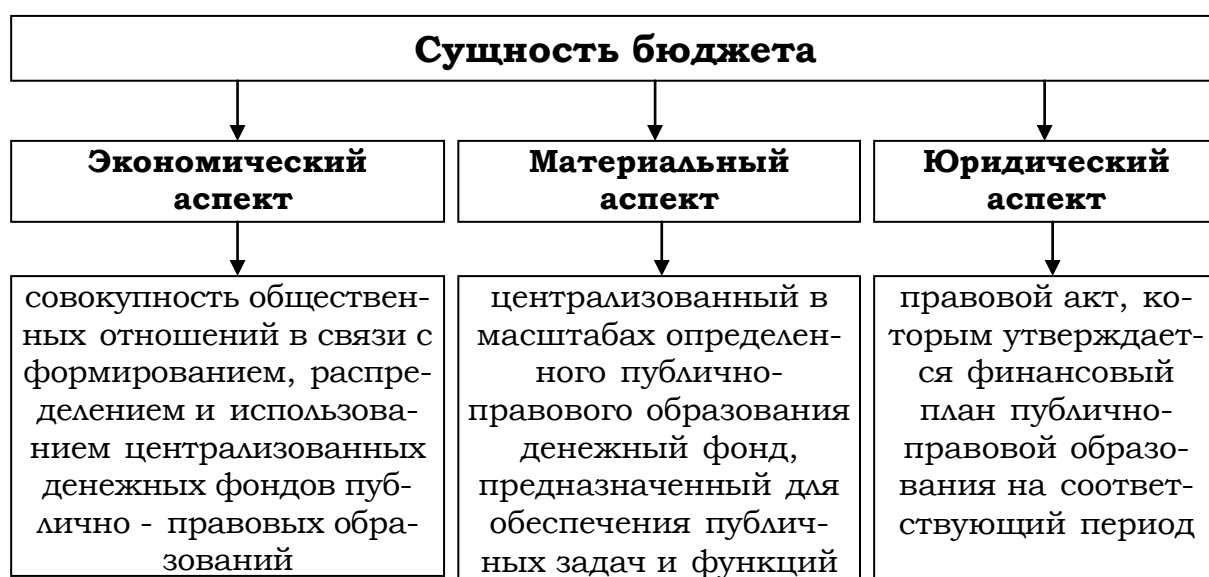


Рисунок 3.1 – **Сущность бюджета**

Как **экономическая категория бюджет** выражает планомерные отношения между экономическими субъектами по поводу формирования и использования фондов денежных средств различных экономических субъектов: индивидов, коллективов, предприятий, государства, межгосударственных организаций. Отсюда различают бюджеты: индивида (конкретного физиче-

ского лица), коллектива (семьи, предприятия, организации и т.п.). Первые три типа бюджета свойственны любой стране. Каждый из них имеет свое назначение, но экономическому содержанию всех присущи общие признаки:

- необходимость, причины, функции и общая цель функционирования;
- экономическая основа;
- функциональная форма;
- функциональный механизм.

В материальном аспекте бюджет представляет собой централизованный денежный фонд государственного или административно-территориального образования для осуществления задач и функций соответствующих органов государственной власти или местного самоуправления.

Роль бюджета как главного финансового плана страны (**юридический аспект**) проявляется в том, что он:

- закрепляет права и обязанности участников бюджетных отношений;
- организует деятельность всех звеньев финансовой системы государства, составной частью которой является бюджетная система;
- отражает размеры необходимых государству финансовых ресурсов;
- определяет налоговую политику государства;
- фиксирует конкретные направления расходования средств, перераспределения национального дохода и внутреннего валового продукта;
- выступает в качестве эффективного регулятора экономики.

Бюджет, помимо материальной, экономической и политической точек зрения, рассматривается также и с позиции права (рис. 3.2).

Таким образом, с позиций экономической сущности государственный бюджет рассматривается в качестве самостоятельной экономической категории. В смысле

правового акта – это основной финансовый план страны.

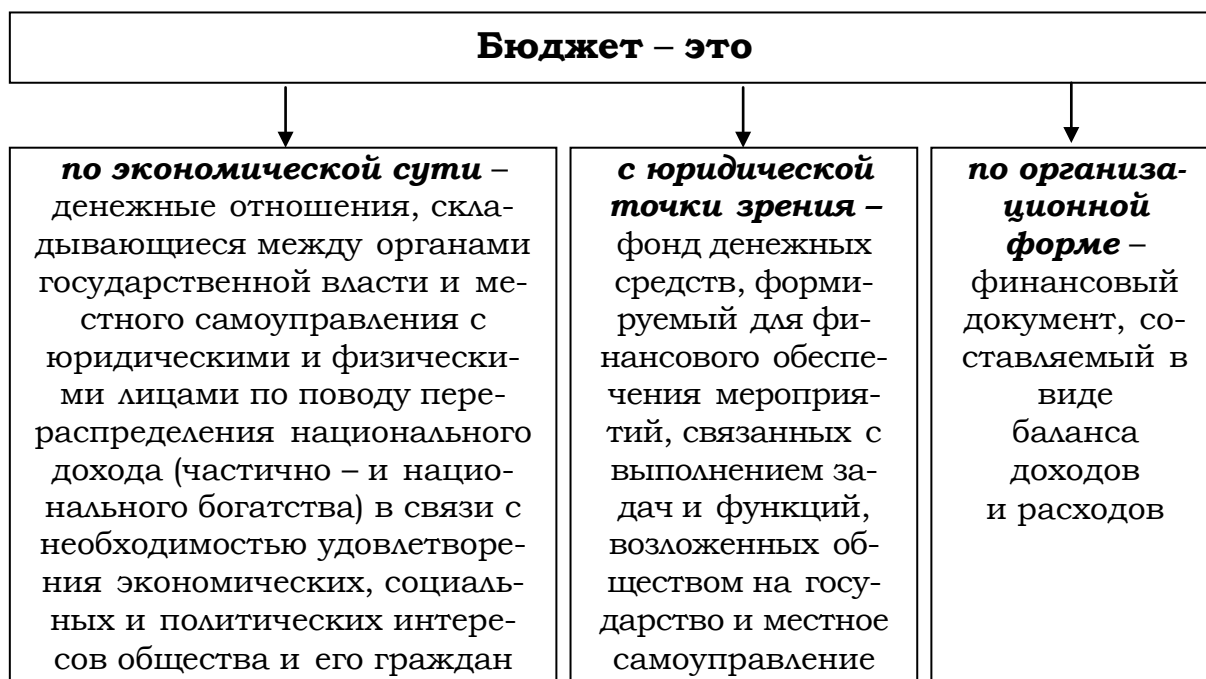


Рисунок 3.2 – **Теоретико-правовые подходы к определению термина «бюджет»**

Необходимость любого бюджета обусловлена наличием у людей специфических потребностей, а также определенным складом их социально-экономической жизнедеятельности.

Экономическую основу возникновения полноценного бюджета составляет многообразие форм собственности. Соответственно условиями выступают товарно-денежные отношения общества.

Экономическая роль бюджета состоит в том, что он:

- создает финансовую базу функционирования государства и муниципальных образований, выполнения ими своих задач;
- регулирует отношения между государством, экономическими субъектами и населением по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта;

– создает возможности для обеспечения равномерного развития экономики и культуры государства, а также рационального размещения в нем производительных сил;

– аккумулирует крупные денежные средства, в т.ч. предназначенные: для обеспечения обороны и безопасности страны; осуществления государственной социально-экономической политики; оплаты труда государственных служащих, иных работников бюджетной сферы; реализации государственных и местных программ по развитию и функционированию отраслей экономики, охране окружающей среды, развитию научно-технического потенциала и культуры, а также выравниванию социально-экономического уровня субъектов федерации и муниципальных образований и др.

Цель любого бюджета - финансовое обеспечение функционирования субъекта.

При переходе от бюджета вообще к бюджету государства происходит конкретизация важнейших элементов и условий. К причинам добавляется государственное устройство, а многообразие форм собственности должно предполагать государственную собственность, т.е. государство здесь выступает в качестве субъекта, владельца жизненных ценностей.

Цель государственного бюджета – финансовое обеспечение функций государства.

Форма функционирования бюджетов – планомерность, т. е. предварительное составление планов формирования и использование бюджета, их согласование.

Механизм бюджета – система формирования и использования денежного фонда, имеющая ряд специфических характеристик:

- сумма поступлений в бюджет;
- сумма расходов (ассигнования, инвестиции) бюджета;
- соотношение поступлений и расходов;
- длительность бюджетного периода.

Все основные характеристики находят отражение в законодательных актах органов государственной власти о бюджете и часто даются в процентном отношении к ВВП.

Длительность бюджетного периода – это время в течение, которого реализуется конкретный бюджет. Здесь теоретически возможны любые сроки от одного дня до нескольких лет. Однако на практике наибольшее распространение получил годовой бюджет. При этом начинаться он может с любого числа и месяца. Так, в США бюджетный год длится с 1 октября по 30 сентября следующего года, в Японии, Канаде – с 1 апреля по 31 марта, в Швеции, Норвегии – с 1 июля по 30 июня. В РФ бюджетный год приравнивается к календарному году и длится 12 месяцев – с 1 января по 31 декабря.

Финансовые отношения возникающие у государства с предприятиями и населением называются бюджетными и регулируются Бюджетным кодексом РФ, который был принят 31 июля 1998г. №145 – ФЗ.

Бюджетные отношения представляют собой часть финансовых, но имеют определенную специфику:

- возникают в распределительном процессе, обязательным участником которого является государство;
- эти отношения связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного на удовлетворение общегосударственных потребностей.

Объективный характер бюджетных отношений обусловлен тем, что в руках государства ежегодно должна концентрироваться определенная доля НД, необходимая для расширенного воспроизводства на нужды всего общества, удовлетворение социально культурных потребностей граждан, решение общих задач обороны страны, возмещение общих издержек государственного управления.

Бюджетные отношения в процессе функционирования материализуются в бюджетном фонде страны. Его величина отражает степень централизации финан-

совых ресурсов в руках государства и определяется такими факторами как: уровень развития экономики, методы хозяйствования на предприятиях, решаемые обществом экономические и социальные задачи. В составе бюджетного фонда создаются резервы.

Отличительные особенности государственного бюджета как **экономической категории** (рис. 3.3):

- денежная форма отношений (опосредует движение финансовых ресурсов);
- ограниченная сфера действия рамками бюджетного процесса, который регламентируется соответствующим законодательством (Бюджетным кодексом, Налоговым кодексом и др.);
- участниками отношений, с одной стороны, всегда являются государство, субъекты Федерации и местные органы самоуправления, а с другой стороны – предприятия, учреждения и население;
- безвозмездность движения стоимости в виде взимания налогов и сборов, а также бюджетного финансирования (за исключением предоставления бюджетных ссуд);
- исторический характер возникновения совместно с государством и развитием товарно-денежных отношений.

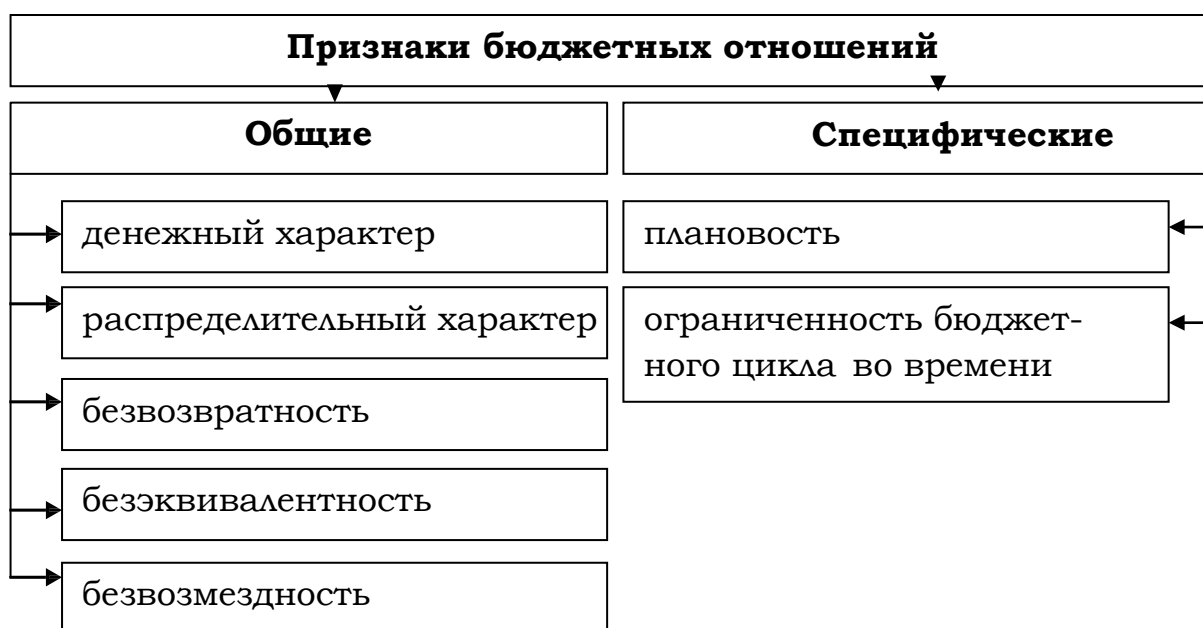


Рисунок 3.3 – **Признаки бюджетных отношений**

Назначение государственного бюджета – с помощью финансовых средств создать условия для эффективного развития экономики, решения общегосударственных задач, укрепления обороноспособности.

Сущность государственного бюджета реализуется посредством выполняемых им функций.

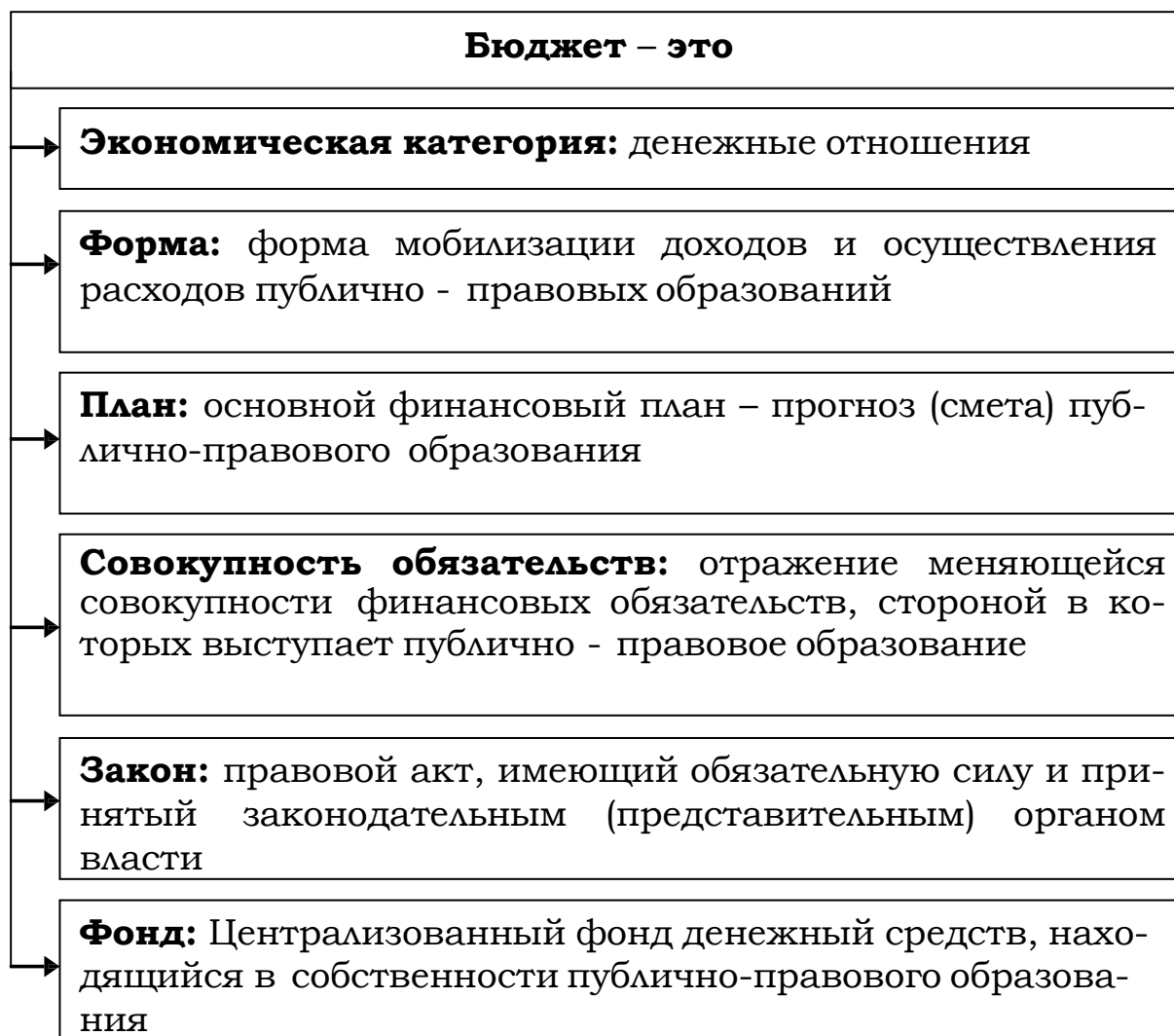


Рисунок 3.4 – **Понятие бюджета**

Объективно бюджет выполняет одну функцию - *перераспределение финансовых ресурсов* от субъектов, обладающих значительными жизненными ценностями, к неимущим субъектам потребителям (табл. 3.1). Реализуется она через механизм формирования и использования бюджетного фонда.

Таблица 3.1 - Порядок перераспределения финансовых ресурсов государственным бюджетом

<i>Имущие субъекты – источники денежных средств</i>	<i>Неимущие субъекты – потребители денежных средств</i>
1. Производители жизненных ценностей: наемные работники, предприниматели 2. Владельцы движимого и недвижимого имущества 3. Высокодоходные сферы экономики 4. Высокодоходные регионы и административно-территориальные образования	1. Государственные органы: управления, правопорядка, вооруженных сил 2. Неимущие и нетрудоспособные граждане 3. Убыточные и малоприбыльные сферы экономики 4. Малодоходные и убыточные территории и административно-территориальные образования 5. Субъекты сферы услуг

Аккумулируя часть денежных средств субъектов производственной сферы общества, государственный бюджет осуществляет вторичное распределение (или перераспределение) национального дохода страны. При этом запросы неимущих субъектов удовлетворяются в определенной последовательности. Сначала производят ассигнования на содержание и нужды субъектов государственного аппарата, органов правопорядка и вооруженных сил, затем неимущих и нетрудоспособных граждан, далее нуждающихся сфер производства и регионов и, наконец, на потребности непроизводственной сферы.

Ни одно из других звеньев финансов не осуществляет такого многовидового (межотраслевое, межтерриториальное) и многоуровневого (федеральный, республиканский, краевой, городской, и т.д.) перераспределения средств как бюджет (рис. 3.5).

Сфера действия **распределительной функции** определяется тем, что в отношении с бюджетом вступают почти все участники общественного производства. С помощью распределительной функции бюджета происходит распределение средств на производственную и

непроизводственную сферы. Непроизводственная сфера не участвует в создании НД, но является активным его потребителем. Из бюджета работникам этих отраслей выделяются средства на заработную плату, техническое оснащение и содержание учреждений непроизводственной сферы (здравоохранение, просвещение).



Рисунок 3.5 - **Основные функции бюджета**

Через расходы и налоги государственный бюджет выступает важным инструментом **регулирования** и стимулирования экономики и инвестиций, повышения эффективности производства. Через бюджет оказывается государственная поддержка отдельным отраслям хозяйства.

При распределении финансовых средств через бюджет важное значение имеет **социальная направленность** бюджетных средств. В социальной политике основными приоритетами являются поддержка наименее защищенных слоев общества, а также поддержка учреждений здравоохранения, образования и культуры.

Основу **контрольной функции** составляет движение бюджетных ресурсов, отражаемое в соответствующих показателях бюджетных доходов и расходов.

В процессе реализации контрольной функции бюджета осуществляется:

- *содействие*: сбалансированности между потребностью в финансовых ресурсах и размерами денежных доходов бюджетов государства; рациональному использованию материальных ценностей и денежных ресурсов предприятий, организаций и бюджетных учреждений;

- *обеспечение*: своевременности и полноты выполнения финансовых обязательств перед государственным бюджетом; законности, особенно в области налогообложения;

- *выявление воспроизводственных резервов роста финансовых ресурсов*;

- *повышение отдачи от внешнеэкономической деятельности предприятий*.

Таким образом, на современном этапе развития экономических отношений в стране роль бюджета как основного финансового плана государства, утверждаемого на законодательном уровне, обусловлена тем, что бюджет:

- способствует развитию производительных сил и структурной перестройке экономики;

- является главным источником финансирования непроизводственной сферы и социальной защиты населения;

- выступает в качестве синтетического финансового плана, в процессе составления, утверждения и исполнения которого происходит корректировка финансовых планов и прогнозов предприятий и организаций всех форм собственности и методов хозяйствования.

Экономическая сущность бюджета - основной фактор в совершенствовании бюджетного планирования, более полном использовании его доходов и расходов в современных условиях.

Сущность бюджета раскрывается с помощью экономических категорий таких как: государственные доходы, государственные расходы и соотношение доходов и расходов (рис. 3.6).

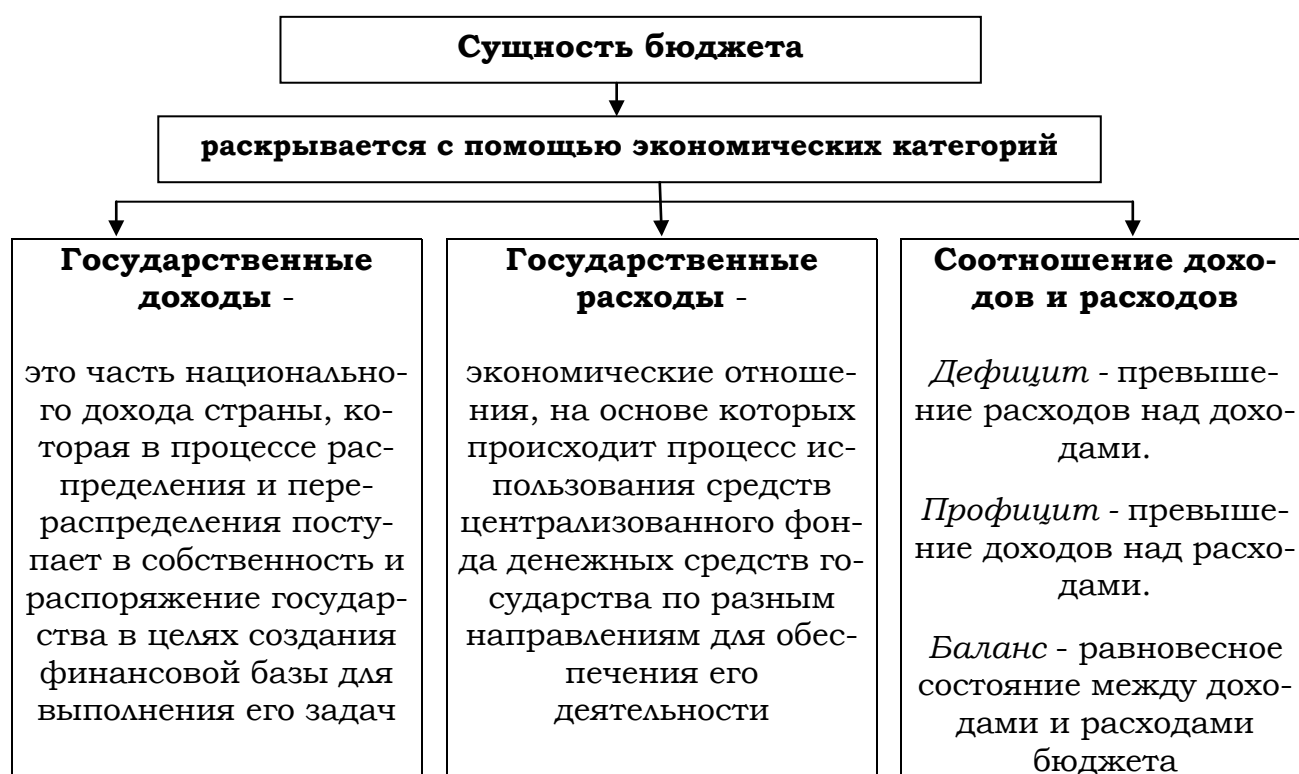


Рисунок 3.6 - **Составные элементы бюджета**

Регулирование экономики посредством бюджетного механизма осуществляется путем маневрирования поступающими в распоряжение государства денежными средствами. Это потому, что в бюджете отсутствует принцип закрепления доходов за конкретными видами и направлениями расходов, в связи, с чем средства, поступающие в распоряжения государства, обезличиваются и могут быть использованы по любому направлению (3.7).

Проявление присущих бюджету свойств, его использование в качестве инструмента распределения, регулирования и контроля возможно только в процессе человеческой деятельности, что находит свое отражение в создаваемом **бюджетном механизме**.

По мере развития экономики, внедрения рыночных условий хозяйствования радикально изменяется бюджетный механизм, директивное администрирование заменяют методы косвенного влияния бюджета на экономику, бюджетная политика переходит от решения текущих задач к разработке и последовательной реализа-

ции долгосрочных целевых программ; коренным образом изменяется методика бюджетного планирования (на смену объемным показателям приходят качественные ориентиры, типа социальных стандартов).

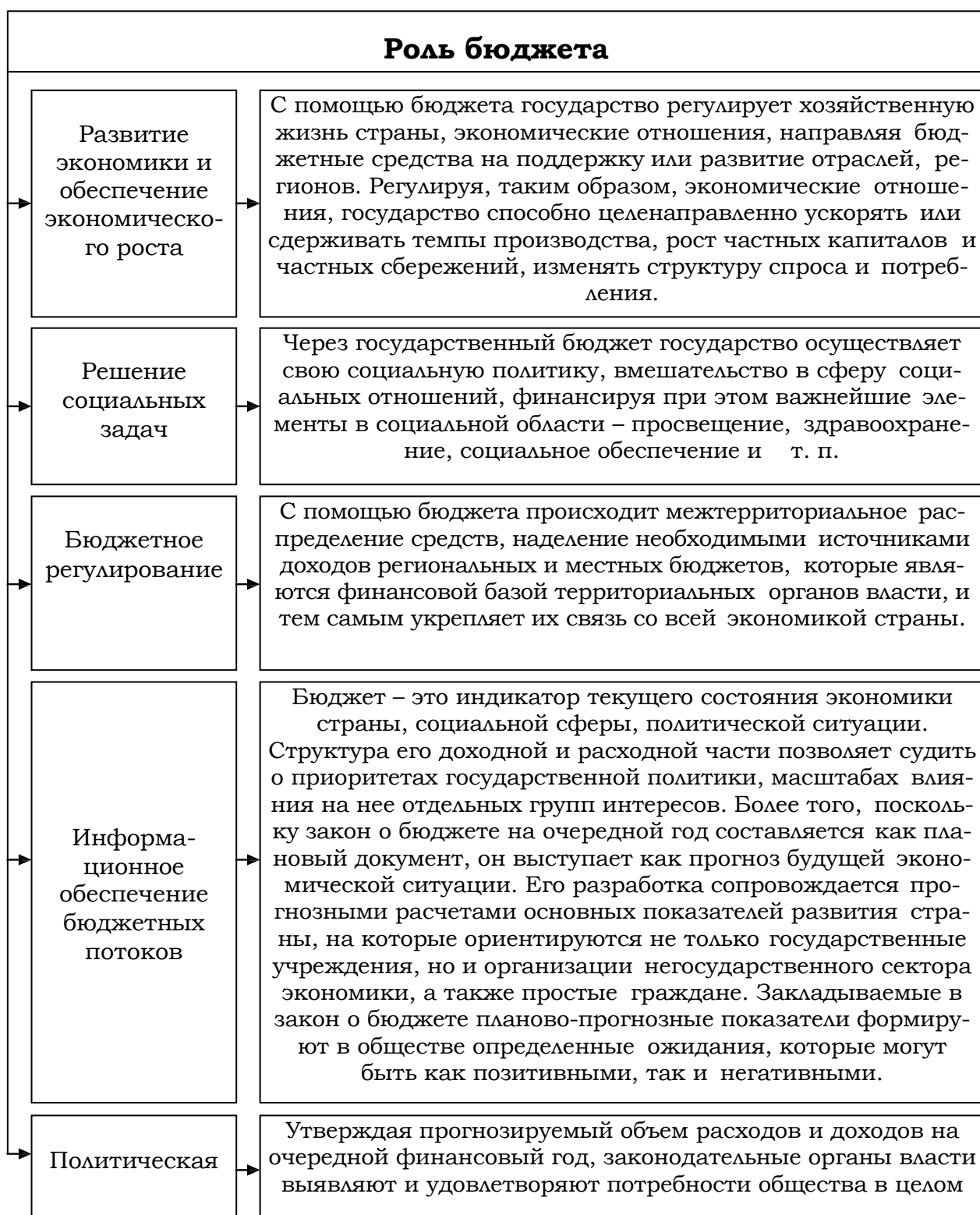


Рисунок 3.7 – Понятие и составные части бюджетного механизма

Таким образом, бюджетный механизм является реальным воплощением и активным инструментом реализации бюджетной политики государства.

Бюджет выступает важным инструментом регулирования и стимулирования экономики и развития социальной сферы, а также играет важную экономическую и политическую роль в воспроизводственном процессе.

Роль бюджета в социально-экономическом развитии общества представлена на рисунке 3.8.



**Рисунок 3.8 – Роль бюджета
в социально-экономической жизни общества**

Бюджет является инструментом воздействия на развитие экономики. С помощью бюджета государство осуществляет перераспределение НД и тем самым изме-

няет структуру общественного производства, влияет на социальные преобразования.

Государство применяет формы прямого и косвенного воздействия на экономику – предоставляет организациям и предприятиям субсидии, государственные инвестиции, осуществляет бюджетное финансирование отраслей, определяющих НТП. Использование бюджетного механизма для регулирования экономики осуществляется посредством маневрирования поступающими в распоряжение государства денежными средствами.

Бюджет играет важную роль в решении социальных проблем. Путем улучшения бюджетного финансирования учреждений социальной сферы – просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, жилищного строительства. В перспективе роль государственного бюджета в социальных процессах будет усиливаться. Обусловлено это тем, что бюджетные средства в совокупности с внебюджетными фондами являются финансовой базой осуществления социальных преобразований, перехода на более высокий уровень социального обслуживания населения страны. Бюджет обеспечивает выравнивание социальных последствий расслоения граждан по их материальному положению.

Бюджет является основным инструментом государства в проведении экономической и социальной политики. Планируя бюджетные доходы и расходы, государство концентрирует в своих руках денежные средства на проведение экономической и социальной политики, преодоление экономического кризиса.

Бюджет играет важную роль в выравнивании экономического развития регионов страны путем бюджетного финансирования. Бюджетное финансирование может осуществляться на возвратной и безвозвратной основе. На безвозвратной основе – дотации, субсидии, субвенции. На возвратной основе бюджетные средства предоставляются в виде кредита на капитальные вложения. Эти средства играют важную роль в строительстве объектов культурно-бытового назначения – магази-

нов предприятий общественного питания, бытового обслуживания, школ, больниц, жилья.

Бюджет мобилизует и концентрирует денежные накопления предприятий, организаций и населения в централизованном государственном фонде для финансирования народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, укрепления обороноспособности страны, на содержание органов государственной власти и образования резервов.

3.2. Бюджетная система Российской Федерации: состав и принципы организации

Бюджетное устройство - организационное построение бюджета, отражающее как его структуру, так и формы взаимодействия. Тем самым бюджетное устройство - понятие комплексное, объединяющее следующие элементы:

- бюджетную систему государства ;
- бюджетные права органов государственной власти РФ, ее субъектов и органов местного самоуправления;
- принципы и формы разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;
- принципы и формы межбюджетного перераспределения средств.

Бюджетное устройство определяется формой государственного устройства страны, действующими в ней основными законодательными актами, ролью бюджета в общественном воспроизводстве и социальных процессах.



Бюджетное устройство - это организация государственного бюджета и бюджетной системы страны, которая определяет взаимоотношения между отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, входящих в бюджетную систему, состав и структуру бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств и т.д.

По степени распределения власти между центром и административно-территориальными образованиями все государства подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные.

В **унитарном государстве** может существовать один или несколько уровней власти, при этом основная ответственность за выполнение функций государства лежит па центральном (национальном) правительстве. В унитарном государстве большее внимание уделяется согласованности действий уровней власти, национальному единству и равному доступу населения к общественным услугам. Унитарная форма правления облегчает централизованное принятие решений для достижения общегосударственных целей и способствует достижению национального единства. Большинство государств в мире являются унитарными. В городах-государствах Сингапуре и Монако существует один уровень власти. Франция, Италия, Япония, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Швеция, Великобритания служат примерами унитарных государств с многоуровневой системой управления. Некоторые унитарные по конституции государства (например, Китай) обладают высокой степенью децентрализации.

Федеративное государство имеет многоуровневую структуру органов власти; полномочия по принятию решений разделены между различными уровнями. При федеративной форме правления принятие решений децентрализовано, и, следовательно, существует свобода выбора, больше возможностей как для участия населения в принятии решений, так и для различных инноваций в сфере государственного управления. Федерации также лучше приспособлены к решению региональных конфликтов. Однако, в федеративном государстве сложнее сохранить национальное единство и общность внутреннего рынка. Примерами федеративных государств служат Германия, Австрия, Канада, США, Бразилия, Аргентина, Австралия.

Современное федеративное устройство РФ представлено на рисунке 3.9.

При **конфедеративном устройстве** центральное правительство уполномочено координировать решения суверенных субъектов конфедерации. Центральное правительство выступает как агент субъектов, входящих в конфедерацию, часто не обладая при этом самостоятельными расходными полномочиями и возможностью вводить собственные налоги. Конфедеративная форма управления в настоящее время скорее характерна для экономических союзов (ЕЭС), чем для суверенных государств. Примером конфедерации могут служить США в 1776-1787 гг.

В зависимости от государственного устройства, количества уровней власти, существующих в государстве, страны различаются по количеству уровней и звеньев бюджетной системы



Рисунок 3.9 - **Федеративное устройство Российской Федерации**

Бюджетное устройство РФ соответствует федеративному устройству государства и принципу само-

стоятельности и консолидирования бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований. Бюджетное устройство РФ объединяет ключевые позиции, такие как:

- состав бюджетной системы РФ;
- принципы построения бюджетной системы РФ;
- состав бюджетной классификации РФ.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 71 и ст. 132) и Бюджетным кодексом РФ (ст. 10) структура бюджетной системы РФ включает в себя:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ;
- бюджеты субъектов РФ (региональных бюджетов) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты, в том числе: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
- бюджеты городских и сельских поселений (рис. 3.10).



Бюджетная система РФ - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая законодательством РФ совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов предназначены для исполнения расходных обязательств РФ. Федеральный бюджет - центральное звено бюджетной системы РФ, обеспечивающее финансирование общенациональных задач и функций. На федеральном уровне осуществляются формирование ключевых направлений бюджетной политики, выбор бюджетных приоритетов, определение основных принципов функционирования бюджетной

системы. Через бюджеты государственных внебюджетных фондов реализуются такие социальные функции государства, как пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрана здоровья и медицинская помощь населению.



Рисунок 3.10 - **Структура бюджетной системы Российской Федерации**

Каждый субъект РФ имеет собственный бюджет. **Бюджеты субъектов РФ** (региональные бюджеты) и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующих субъектов РФ. Местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований)

предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующих муниципальных образований.

Бюджеты, входящие в бюджетную систему РФ, самостоятельны и не включаются друг в друга, что отражает федеративное устройство государства, разграничение полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ, а также гарантированную Конституцией РФ самостоятельность органов местного самоуправления.

Для аналитических целей используют консолидацию информации об исполнении бюджетов (бюджетной отчетности): бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (без учета межбюджетных трансфертов), образуют консолидированный бюджет субъекта РФ федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов) образуют консолидированный бюджет РФ (рис. 3.11).



Консолидированный бюджет - свод бюджетов бюджетной системы РФ на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами

Также в аналитических целях используется консолидация бюджетов и внебюджетных фондов разных уровней. Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов), образуют консолидированный бюджет муниципального района. Бюджет городского округа с внутригородским делением и бюджеты внутригородских районов образуют консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением.

В состав местных бюджетов включаются бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-

Петербурга, бюджеты городских и сельских поселений. Местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований. При этом каждое муниципальное образование имеет свой бюджет, предназначенный для исполнения своих расходных обязательств.



Рисунок 3.11 - **Консолидированные бюджеты в Российской Федерации**

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 28 - 38) функционирование бюджетной системы РФ основано на следующих *принципах* (рис. 3.12):

- единства бюджетной системы РФ означает единство бюджетного законодательства РФ, принципов организации и функционирования бюджетной системы, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации, бюджетных мер

Принципы бюджетной системы РФ

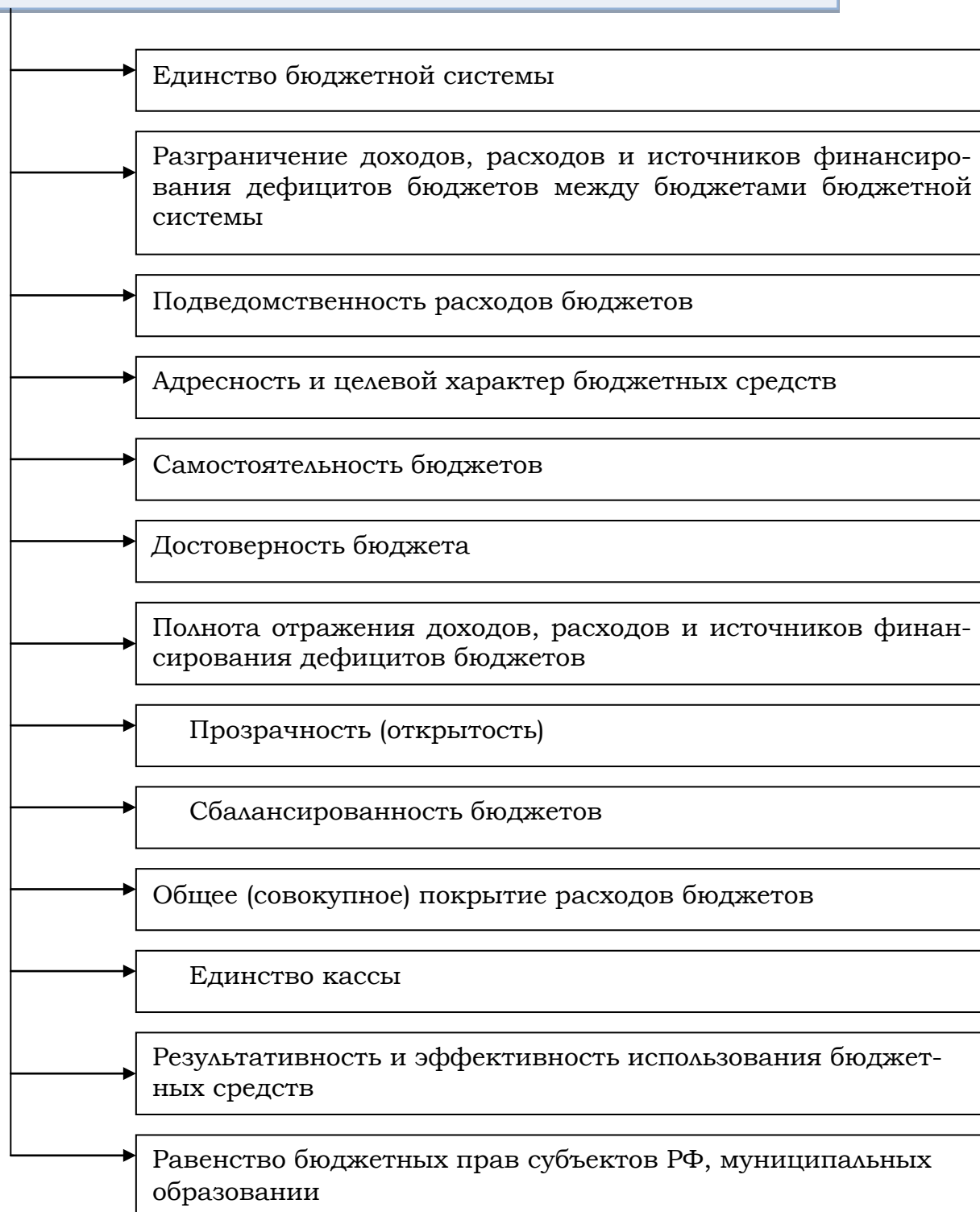


Рисунок 3.12 - **Принципы бюджетной системы Российской Федерации**

принуждения за нарушение бюджетного законодательства, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуще-

ствления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ;

– разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ означает закрепление в соответствии с законодательством РФ доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы РФ, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований. Органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица, не предусмотренные законодательством РФ финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий;

– самостоятельности бюджетов означает: право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств; право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс; право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ; право органов государствен-

ной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ); недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств; право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме межбюджетных трансфертов; недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства РФ и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы РФ без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов; недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов;

– равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установ-

ление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями;

- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах;

- сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета;

- эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности);

- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся: субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ; средств

целевых иностранных кредитов; добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан; расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием РФ; расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории РФ; отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года; расходов бюджета, осуществляемых в случаях и в пределах поступления отдельных видов неналоговых доходов;

– прозрачности (открытости) означает: обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований; обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией); обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы РФ; стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации РФ, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и пла-

нового периода). Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета;

- достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета;

- адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования;

- подведомственности расходов бюджетов означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств. Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств. Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента РФ, Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации;

- единства кассы означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти РФ, органов государственной

власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно РФ, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством РФ.

Руководствуясь при построении бюджетной системы данными принципами, можно добиться эффективного управления бюджетными средствами и легко отследить направления их расходования.

3.3. Бюджетная классификация Российской Федерации, ее состав

Составной частью бюджетного процесса является бюджетная классификация. Бюджетная классификация – это устанавливаемый законодательно методологический документ, который применяется для: исполнения и составления бюджетов, контроля над использованием и распределением средств бюджета, сопоставимости показателей для бюджетов различных уровней, составления консолидированных бюджетов. Бюджетная классификация по однородным признакам группирует расходы и доходы бюджета, способы покрытия его дефицита.



Бюджетная классификация РФ является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, используемой для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемой для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ

Бюджетная классификация предусматривает присвоение объектам классификации соответствующих

группировочных кодов, обеспечивающих единство формы бюджетной документации, предоставление необходимой информации для составления консолидированного бюджета России и консолидированных бюджетов субъектов Федерации, а также отчетов об их исполнении.

Основная **функция бюджетной классификации** состоит в обеспечении сопоставимости показателей всех существующих бюджетов (рис. 3.13). Также с ее помощью достигается четкая систематизация информации о формировании бюджетных доходов и осуществлении расходов. Бюджетная классификация составляет основу бюджетной системы государства.

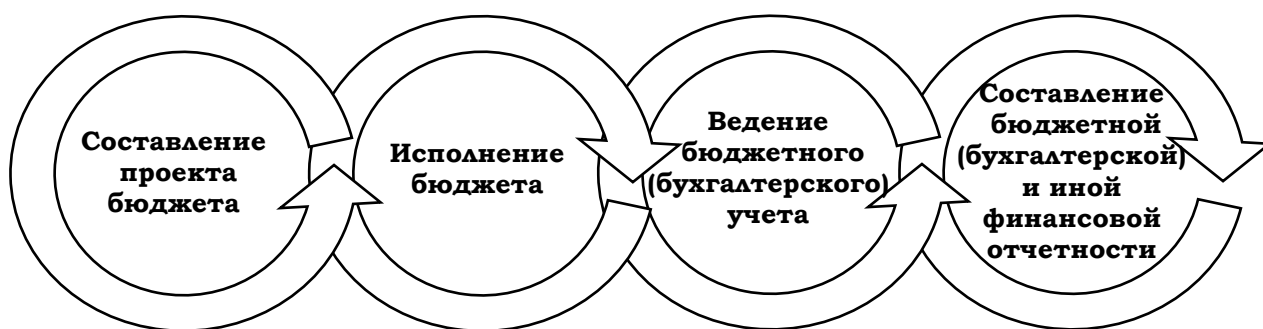


Рисунок 3.13 – **Необходимость бюджетной классификации**

Определение принципов назначения, структуры, порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации РФ, а также присвоение кодов составным частям бюджетной классификации РФ, которые в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и являются едиными для бюджетов бюджетной системы РФ, осуществляются Министерством финансов РФ.

Бюджетная классификация включает:

- классификацию доходов бюджетов;
- классификацию расходов бюджетов;
- классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов;
- классификацию операций публично-правовых образований (рис. 3.14).

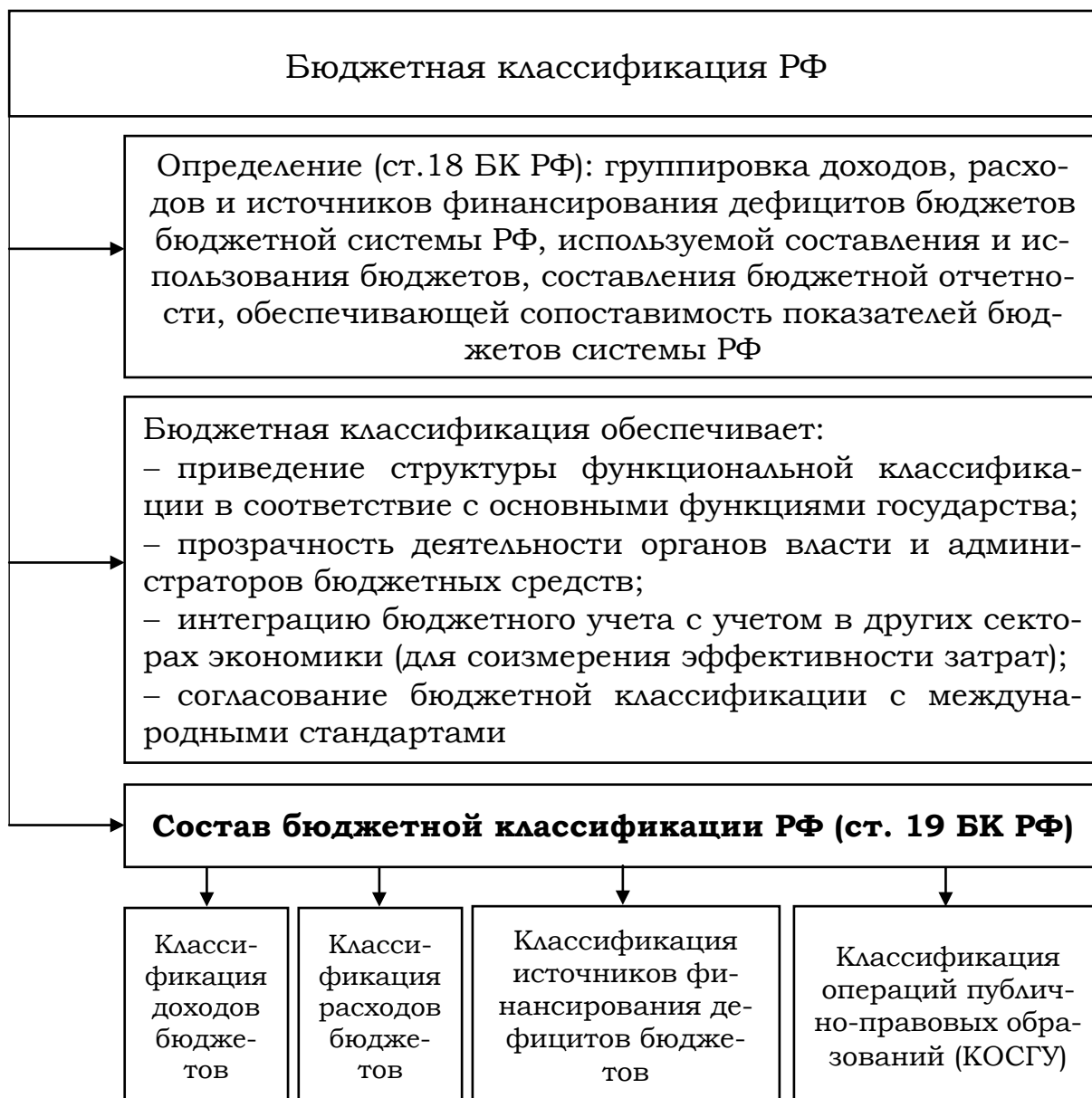


Рисунок 3.14 - **Бюджетная классификация Российской Федерации**

В целях соблюдения единых принципов формирования и исполнения бюджетов введен единый 20-ти значный код для классификации. Следующие 14 знаков представляют собой собственно функциональную структуру (разделы, подразделы, статьи, виды, группы, подгруппы, элементы, программы) соответствующей бюджетной классификации. Три последних знака 20-ти значного кода являются классификацией операций сектора государственного управления.

Наглядный вид у структуры кодов бюджетной классификации представлен на рисунке 3.15.

Структура кода классификации доходов бюджетов																			
Код главного администратора доходов бюджета			Код вида доходов бюджетов										Код подвида доходов бюджетов						
			группа доходов	подгруппа доходов		статья доходов		подстатья доходов		элемент доходов			группа подвида доходов бюджетов			аналитическая группа подвида доходов бюджетов			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

Рисунок 3.15 – **Структура кодов доходов бюджета**

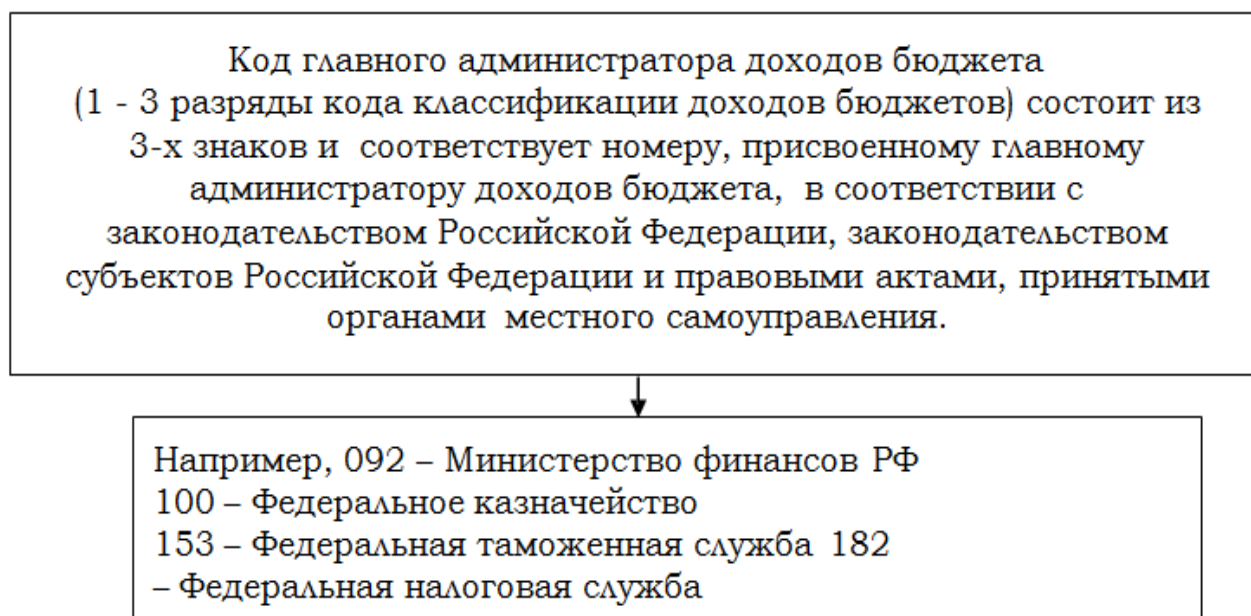


Рисунок 3.16 – **Код главного администратора доходов бюджета**

Группы и подгруппы доходов



100 – Налоговые и неналоговые доходы:

- 101 – налоги на прибыль, доходы;
- 102 – страховые взносы на обязательное социальное страхование;
- 103 – налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ;
- 104 – налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации;
- 105 – налоги на совокупный доход;
- 106 – налоги на имущество;
- 107 – налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;
- 108 – государственная пошлина;
- 109 – задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;
- 110 – доходы от внешнеэкономической деятельности;
- 111 – доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- 112 – платежи при пользовании природными ресурсами;
- 113 – доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства;
- 114 – доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- 115 – административные платежи и сборы;
- 116 – штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- 117 – прочие неналоговые доходы;
- 118 – поступления (перечисления) по урегулированию расчетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

200 – Безвозмездные поступления:

- 201 – безвозмездные поступления от нерезидентов;
- 202 – безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 203 – безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций;
- 204 – безвозмездные поступления от негосударственных организаций;
- 205 – безвозмездные поступления от наднациональных организаций;
- 207 – прочие безвозмездные поступления;
- 208 – перечисления для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;
- 218 – доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и организациями остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет;
- 219 – возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет.

Рисунок 3.17 – **Коды групп и подгрупп доходов бюджетов**

Элементы доходов в структуре кода доходов бюджета



- 1 – федеральный бюджет;
- 2 – бюджет субъекта РФ;
- 3 – бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения;
- 4 – бюджет городского округа;
- 5 – бюджет муниципального района;
- 6 – бюджет Пенсионного фонда РФ;
- 7 – бюджет Фонда социального страхования РФ;
- 8 – бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- 9 – бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования;
- 10 – бюджет сельского поселения;
- 11 – бюджет городского округа с внутригородским делением;
- 12 – бюджет внутригородского района;
- 13 – бюджет городского поселения.

Рисунок 3.18 – Коды элементов доходов бюджетной классификации

Код группы подвида доходов бюджетов



- 1000 – сумма платежа (перерасчеты, недоимка и задолженность по соответствующему платежу, в том числе по отмененному);
- 2000 – пени и проценты по соответствующему платежу;
- 3000 – суммы денежных взысканий (штрафов) по соответствующему платежу согласно законодательству РФ.
- 4000 – прочие поступления.

Рисунок 3.19 – Код группы подвида доходов бюджетов

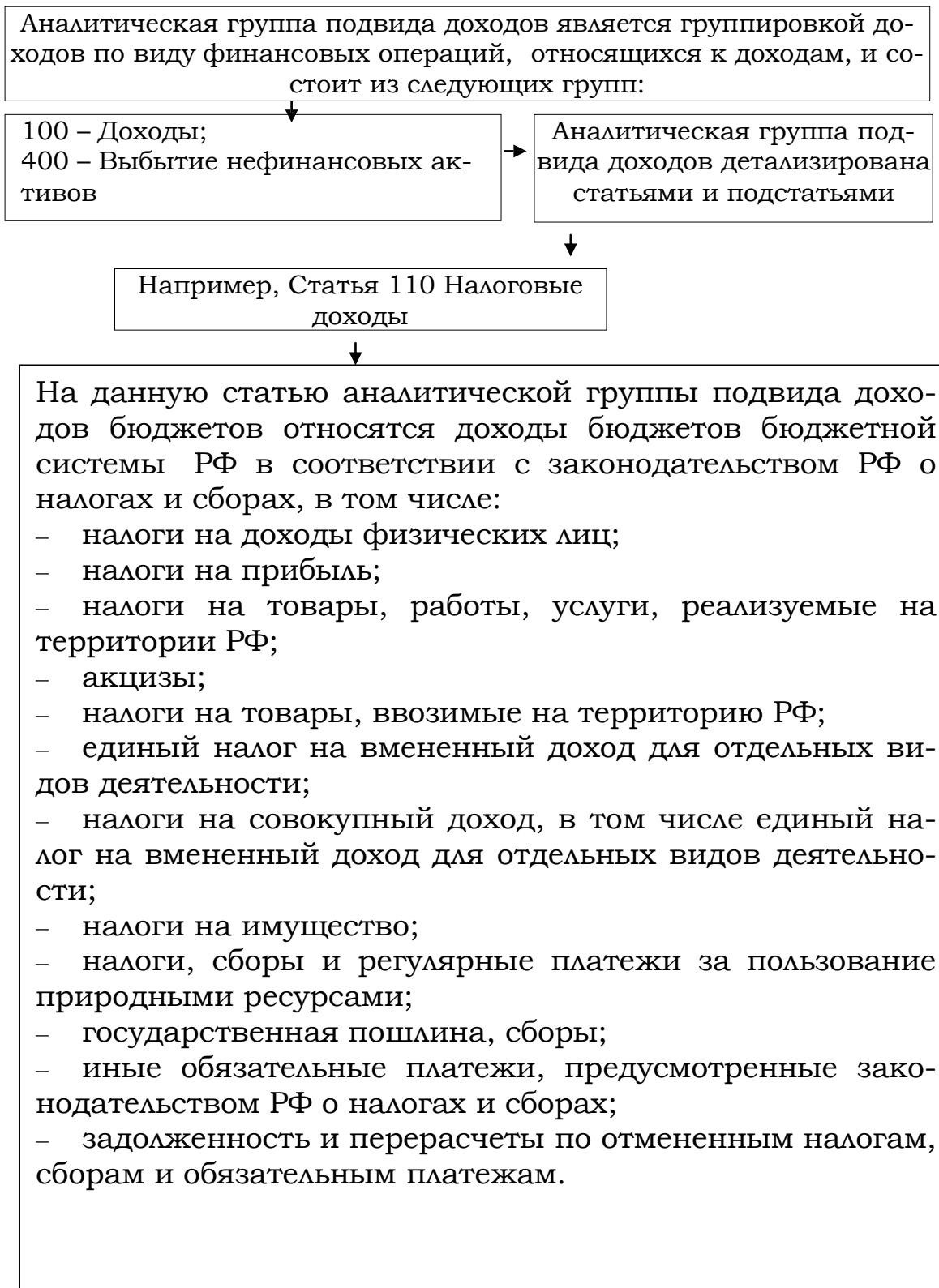


Рисунок 3.20 – Код аналитической группы подвида доходов бюджетов (код операций государственного сектора управления, относящиеся к классификации доходов бюджета)

БК РФ устанавливает:

– по классификации доходов: 2 группы (налоговые и неналоговые доходы; безвозмездные поступления), которые объединяют соответственно 18 и 8 подгрупп;

– по классификации расходов: 14 разделов, детализированных в общей сумме по 100 подразделам (общегосударственные вопросы - 13 подразделов; национальная оборона - 9; национальная безопасность и правоохранительная деятельность - 14; национальная экономика - 12; жилищно-коммунальное хозяйство - 5; охрана окружающей среды - 5; образование - 9; культура, кинематография - 4; здравоохранение - 9; социальная политика - 6; физическая культура и спорт - 5; средства массовой информации - 4; обслуживание государственного и муниципального долга - 2; межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований - 3);

– по классификации источников финансирования дефицитов бюджетов: 2 группы (источники внутреннего и внешнего финансирования дефицитов бюджетов), которые объединяют соответственно 6 и 4 подгруппы;

– по КОСГУ: 8 групп, детализированных в общей сумме по 42 статьям.

Главный распорядитель бюджетных средств			Раздел		Подраздел		Целевая статья							Вид расходов			Статья (подстатья) классификации операций сектора государственного управления, относящихся к расходам бюджетов		
							Программное (непрограммное) направление расходов	Подпрограмма	Направление расходов					Группа	Подгруппа	Элемент			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

Рисунок 3.21 – **Структура кода классификации расходов бюджетов**

Код главного распорядителя бюджетных средств состоит из трех разрядов и устанавливается в соответствии с утвержденным в составе ведомственной структуры расходов бюджета перечнем главных распорядителей

Например, 074 – Министерство образования и науки РФ, 149 – Министерство труда и социальной защиты РФ,
187 – Министерство обороны РФ,
392 – Пенсионный фонд РФ.

Рисунок 3.22 – Код главного распорядителя бюджетных средств

Разделы классификации расходов бюджета	
→	01 – общегосударственные вопросы
→	02 – национальная оборона
→	03 – национальная безопасность и правоохранительная деятельность
→	04 – национальная экономика
→	05 – жилищно-коммунальное хозяйство
→	06 – охрана окружающей среды
→	07 – образование
→	08 – культура, кинематография
→	09 – здравоохранение
→	10 – социальная политика
→	11 – физическая культура и спорт
→	12 – средства массовой информации
→	13 – обслуживание государственного и муниципального долга
→	14 – межбюджетные трансферты общего характера

Рисунок 3.23 – Коды разделов классификации расходов бюджетов

Подразделы раздела 01 «Общегосударственные вопросы»

- функционирование Президента РФ;
- функционирование высшего должностного лица субъекта РФ и муниципального образования;
- функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований;
- функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций;
- судебная система;
- обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора;
- обеспечение проведения выборов и референдумов; международные отношения и международное сотрудничество; государственный материальный резерв;
- фундаментальные исследования; резервные фонды;
- прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов; другие общегосударственные вопросы.

Рисунок 3.24 – Коды подразделов раздела 01 «Общегосударственные вопросы»

Структура кода целевой статьи расходов федерального бюджета состоит из семи разрядов и включает следующие составные части:

- код программного (непрограммного) направления расходов (8–9 разряды кода классификации расходов бюджетов), предназначенный для кодирования государственных программ РФ, непрограммных направлений деятельности федеральных государственных органов, наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, Президента РФ и др.
- код подпрограммы (10 разряд кода классификации расходов бюджетов), предназначенный для кодирования подпрограмм государственных программ РФ, федеральных целевых программ, предусмотренных в рамках государственных программ РФ, а также федеральных целевых программ, ведомственных целевых программ в рамках непрограммных направлений деятельности государственных органов и др.
- код направления расходов (11–14 разряды) предназначен для кодирования направлений расходования средств, конкретизирующих (при необходимости) отдельные мероприятия

Рисунок 3.25 – Коды целевых статей классификации расходов бюджета

Виды расходов детализируют направление финансового обеспечения расходов бюджетов по целевым статьям классификации расходов. Код вида расходов состоит 3 знаков и включает: группу – 15 разряд, подгруппу – 16 разряд, элемент – 17 разряд кода.

Например,

- 100 Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами
- 110 Расходы на выплаты персоналу казенных учреждений
- 111 Фонд оплаты труда казенных учреждений и взносы по обязательному социальному страхованию
- 112 Иные выплаты персоналу казенных учреждений, за исключением фонда оплаты труда
- 113 Иные выплаты, за исключением фонда оплаты труда казенных учреждений, лицам, привлекаемым согласно законодательству для выполнения отдельных полномочий

Рисунок 3.26 – Коды видов расходов классификации расходов бюджета

В рамках бюджетной классификации применяется **ведомственная структура расходов бюджета** - распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год главным распорядителям бюджетных средств, по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов бюджетной классификации РФ. Таким образом, в законе (решении) о бюджете расходы представлены в двух приложениях: 1) как распределение по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов; 2) как ведомственная структура расходов. Вероятнее всего, совершенствование бюджетной классификации будет продолжено, в том числе в связи с переходом к формированию бюджетов на основе программ.

Классификация операций сектора государственного управления (18-20 разряды) по расходам включает коды 200 Расходы, 300 Поступление нефинансовых активов, 500 Поступление финансовых активов



Например, по коду 200 Расходы включает 210-260, 290:

- 210 Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда
- 211 Заработная плата
- 212 Прочие выплаты
- 213 Начисления на выплаты по оплате труда
- 220 Оплата работ, услуг
- 221 Услуги связи
- 222 Транспортные услуги
- 223 Коммунальные услуги
- 224 Арендная плата за пользование имуществом
- 225 Работы, услуги по содержанию имущества
- 226 Прочие работы, услуги
- 230 Обслуживание государственного (муниципального) долга
- 231 Обслуживание внутреннего долга
- 232 Обслуживание внешнего долга
- 240 Безвозмездные перечисления организациям
- 241 Безвозмездные перечисления государственным и муниципальным организациям
- 242 Безвозмездные перечисления организациям, за исключением государственных и муниципальных
- 250 Безвозмездные перечисления бюджетам
- 251 Перечисления другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации
- 252 Перечисления наднациональным организациям и правительствам иностранных государств
- 253 Перечисления международным организациям
- 260 Социальное обеспечение
- 261 Пенсии, пособия и выплаты по пенсионному, социальному и медицинскому страхованию населения
- 262 Пособия по социальной помощи населению
- 263 Пенсии, пособия, выплачиваемые организациями сектора государственного управления
- 290 Прочие расходы

Рисунок 3.27 – Коды операций государственного сектора управления, относящиеся к классификации расходов бюджета

ГАБС			группа		под-группа		статья		подста- тья		элемент		вид источника				ОСГУ		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

Рисунок 3.28 – **Структура кода классификации источников финансирования дефицита бюджетов**



Рисунок 3.29 – **Классификация операций сектора государственного управления**

3.4. Бюджетная политика государства

Бюджетная политика как целенаправленная деятельность государства по определению основных задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета, управления государственным долгом является одним из основных инструментов экономической политики государства.



Бюджетная политика - это совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства

На рисунке 3.30 представлены составные части бюджетной политики.



Рисунок 3.30 - Составные части бюджетной политики

Основу бюджетной политики составляют стратегические направления экономической и социальной политики государства. Именно они определяют размеры и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов, перспективы использования бюджетных средств в интересах решения главных социальных и экономических задач государства.

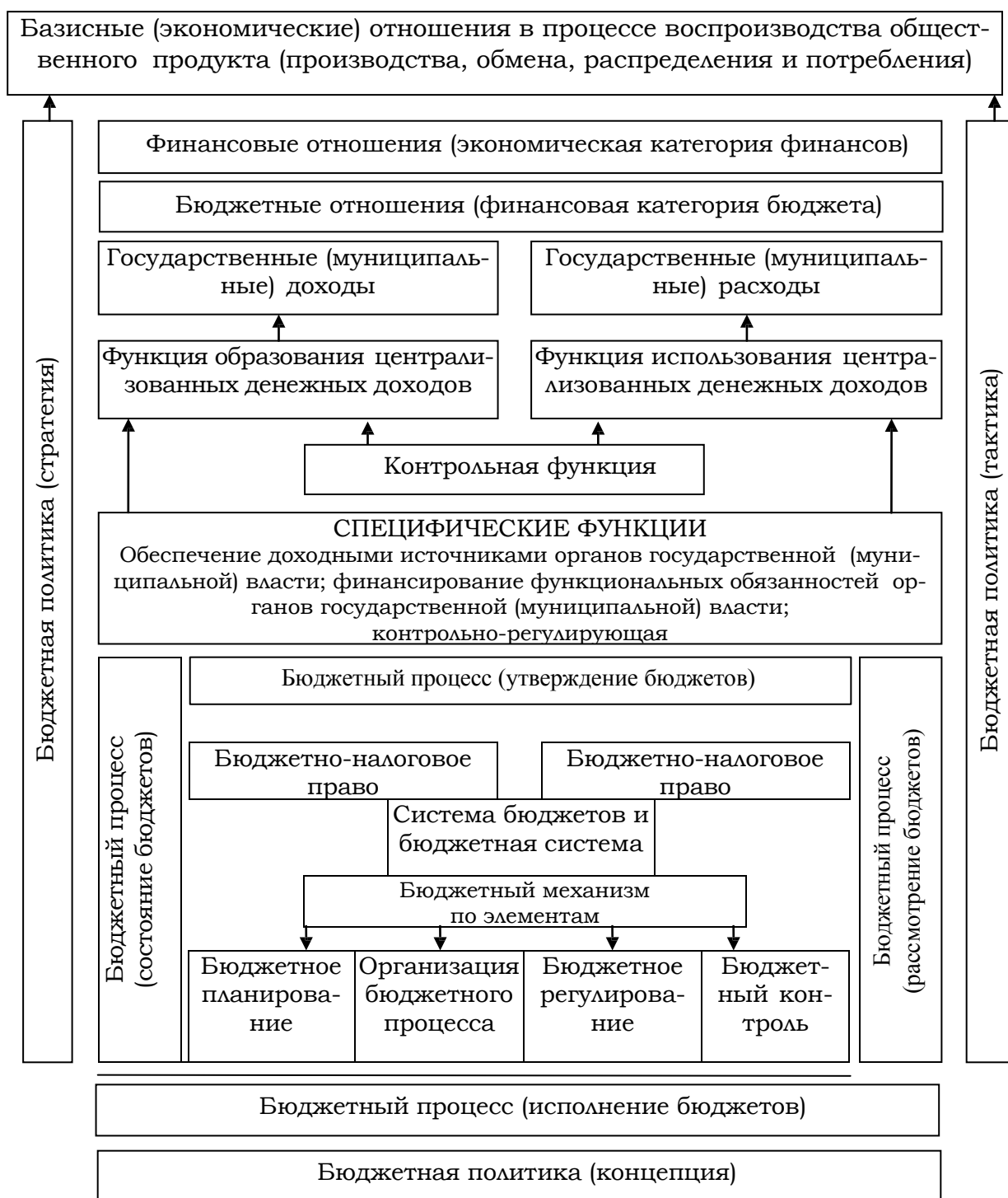


Рисунок 3.31 – Место бюджетной политики в системе базисных отношений и управления бюджетным процессом

Наиболее важными **инструментами бюджетной политики** являются: 1) сбор бюджетных доходов; 2) выполнение бюджетных обязательств; 3) управление

бюджетным дефицитом и государственным долгом. Эффективность всей бюджетной политики может быть оценена исходя из результативности деятельности органов исполнительной власти в указанных направлениях. Состояние государственных финансов оказывает весьма сильное воздействие на реальную экономику, поэтому динамика основных макроэкономических показателей также может выступать одним из критериев успешности осуществляемой бюджетной политики.

В качестве критериев **эффективности бюджетной политики** используются следующие показатели:

- 1) уровень собираемости бюджетных доходов в целом, налогов в частности;
- 2) уровень выполнения бюджетных обязательств;
- 3) величина бюджетного дефицита и темпы роста государственного долга;
- 4) объем финансовых ресурсов, отвлекаемых на обслуживание государственного бюджета;
- 5) величина валютных резервов, используемых для финансирования бюджетного дефицита;
- 6) динамика валового внутреннего продукта;
- 7) уровень безработицы;
- 8) степень исполнения законодательных и приравненных к ним актов о бюджете.

Бюджетная политика предполагает определение целей и задач в области государственных финансов, разработку механизма мобилизации денежных средств в бюджет, выбор направлений использования бюджетных средств, управление государственными финансами, налоговой и бюджетной системой, организацию с помощью фискальных инструментов регулирования экономических и социальных процессов. В этом состоит социально-экономическая сущность бюджетной политики государства.

В соответствии с намеченными целями, формируются задачи, которые определяют стратегические направления и ориентиры бюджетной политики. Как правило, это:

- концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных вопросов;
- снижение налоговой нагрузки на экономику;
- упорядочивание государственных обязательств;
- создание эффективной системы межбюджетных отношений и управления государственными финансами.

Бюджетная политика является ядром экономической политики государства и отражает все его финансовые взаимоотношения с общественными институтами и гражданами.

От качества бюджета, заложенных в него параметров зависят и уровень социальной защиты граждан, и инвестиционные возможности государства, и степень влияния государства на международной арене, и даже предпринимательская активность граждан.

Эффективность функционирования бюджетной политики в существенной степени зависит от **бюджетного потенциала**, характеризующего потенциальную возможность аккумуляции финансовых ресурсов в бюджет. Наряду с этим следует выделять реальный бюджетный потенциал, который фактически способно организовать государство (фактический объем денежных ресурсов, аккумулируемых в руках государства).

Бюджетная политика государства как часть фискальной политики ориентируется в основном на достижение уравновешенного бюджета, сбалансированного по государственным доходам и расходам на протяжении всего бюджетного периода.

К основным **принципам осуществления бюджетной политики** можно отнести:

- реалистичность, т.е. исключение ошибок в прогнозировании социально-экономического развития;
- ответственность государства за безусловное выполнение взятых на себя обязательств;

– жесткость бюджетов, превращения их в действенный инструмент финансового оздоровления экономики;

– увеличение доходов, причем не за счет роста налогового бремени, а за счет легализации частнопредпринимательской инициативы;

– усиление результативности бюджетной политики в достижении определенных параметров в экономике.

Можно выделить несколько **этапов реализации бюджетной политики**. Разработка бюджетной политики начинается с определения концептуальных основ развития бюджета, установления его роли в общественном воспроизводстве на соответствующем временном этапе. Затем формируются цели и задачи бюджетной политики, определяемые исходя из основных направлений использования бюджетных отношений в интересах граждан, общества и государства. На завершающем этапе бюджетной политики должны вырабатываться конкретные пути решения поставленных целей и задач, позволяющие реализовать основные направления использования бюджетных отношений на том или ином отрезке времени.

Основные направления бюджетной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов разработаны в соответствии со статьей 165 Бюджетного кодекса РФ с учетом итогов реализации бюджетной политики на период до 2019-2021 годов. При разработке основных направлений финансовой политики учитываются положения Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года», Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 года.

В целях формирования комплекса конкретных мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти Правительством РФ в январе

2019 года утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ	
2016-2018	СОЗДАНИЕ ОСНОВЫ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РОСТА
	• Создание предсказуемой и устойчивой среды
	• Снижение нефтяной зависимости
	• Повышение конкурентоспособности экономики
2019-2021	ПОВЫШЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ
	• Содействие достижению национальных целей развития
	• Формирование справедливой конкурентной среды
	• Повышение инвестиционной активности

Рисунок 3.32 – **Цели и задачи бюджетной политики**

Концепция обобщает уже реализуемые и перспективные меры по повышению эффективности расходов бюджетов бюджетной системы и предусматривает реализацию мер как операционного уровня – то есть имеющих непосредственный и измеримый эффект уже в ближайшей перспективе; так и стратегического – то есть способствующих повышению эффективности системы управления бюджетными расходами в целом.

Развитие проектных принципов управления. В рамках дальнейшего развития системы проектного управления планируется работа по следующим направлениям.

1. Обеспечение полной **прослеживаемости движения средств бюджетов бюджетной системы РФ**, направленных на реализацию национальных проектов. Помимо применения на всех уровнях бюджетной системы единых кодов бюджетной классификации, отра-

жающих принадлежность бюджетных ассигнований к федеральному проекту, предполагается:

- уточнение форм и порядка формирования и представления отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы РФ, обеспечивающее раскрытие информации об объемах и движении бюджетных средств на реализацию национальных проектов;
- расширение информационного взаимодействия Федерального казначейства с финансовыми органами субъектов РФ, которые не обслуживаются в Федеральном казначействе, в целях обеспечения формирования оперативной информации об исполнении бюджетов соответствующих субъектов РФ в части бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов;
- включение в контур участников проектной деятельности, формирующих отчетность о ходе реализации проектов, организаций, непосредственно обеспечивающих выполнение в целом результата и (или) отдельных контрольных точек результата федерального проекта («держателей конечных контрактов»);
- совершенствование нормативной правовой и методической базы, регулирующей условия и порядка предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, в целях обеспечения конкретизации расходных обязательств субъектов РФ, подлежащих софинансированию.

2. Повышение **эффективности взаимодействия между уровнями государственного управления и местного самоуправления**, а также с государственными учреждениями при организации финансового обеспечения реализации общих целей предполагает совершенствование нормативного регулирования в части:

- обязательности соответствия срока действия соглашения о предоставлении межбюджетного трансферта периоду, на который утверждено его распределение по субъектам РФ;

- закрепления необходимости утверждения правил распределения и предоставления межбюджетных трансфертов до начала финансового года;
- недопущения укрупненных позиций в соглашениях о предоставлении межбюджетных трансфертов;
- установления предельного срока заключения в субъектах РФ соглашений о софинансировании расходных обязательств муниципальных образований за счет субсидий из федерального бюджета;
- закрепления предельного срока заключения соглашений с бюджетными и автономными учреждениями о предоставлении субсидий на иные цели;
- установления предельных сроков завершения конкурсных процедур по отбору регионов или учреждений для получения финансовой поддержки;
- ограничения использования иных межбюджетных трансфертов как формы межбюджетных трансфертов.

3. В целях повышения оперативности принятия **решений о внесении изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета** в части бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов, право принятия таких решений в случаях, не затрагивающих цели, показатели и сроки выполнения национальных проектов, предоставляется проектным комитетам и кураторам соответствующих национальных проектов. При этом сохраняется механизм парламентского контроля за принятием подобных решений за счет обязательности предварительного рассмотрения всех проектов подобных решений трехсторонней комиссией по вопросам межбюджетных отношений.

4. **Формирование единого порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ**, предусматривающего интеграцию подходов к разработке и реализации государственных программ, пилотных государственных программ и национальных проектов и перевод государственных программ

на единые методологические принципы формирования и реализации.

Совершенствование системы государственных программ предполагается посредством облегчения формата государственных программ, совершенствования системы целеполагания, оптимизации структуры государственных программ, а также совершенствования информационного ресурса, обеспечивающего процессы формирования и мониторинга государственных программ.

К 2024 году планируется обеспечить охват всех бюджетных расходов обзорами бюджетных расходов, что позволит:

- поддержать **оптимальные объем и структуру расходов** на реализацию функций и обязательств постоянного характера с учетом актуальных социальных, рыночных, технологических и иных реалий;

- **стимулировать** главных распорядителей бюджетных средств **к поиску внутренних резервов** оптимизации бюджетных расходов в целях обеспечения финансирования приоритетных направлений государственной политики;

- обеспечить внедрение **постоянной оценки целесообразности** и актуальности соответствующих мероприятий, механизмов их реализации и финансового обеспечения, результатов и наличия альтернативных инструментов по достижению целей государственной политики.

По **результатам обзора** может быть выявлено использование утративших актуальность нормативов, непрозрачное формирование цены контракта и ее завышение, значительная дифференциация идентичных расходов разных государственных органов и другие предложения по повышению эффективности расходов.

Совершенствование государственных закупок. Принятие в 2017 - 2018 годах комплексных поправок в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и соответствующих ак-

тов Правительства РФ создало основу для перехода с 2019 года к новому этапу развития контрактной системы, ключевыми особенностями которого являются:

- **перевод** всех государственных (муниципальных) **закупок в электронную форму**, обеспечивающую их открытость и прозрачность;
- **функционирование электронных площадок**, отобранных (впервые с 2013 года) и соответствующих установленным к ним единым и дополнительным требованиям, в том числе предусматривающим необходимость проведения минимального объема закупок на таких электронных площадках;
- **ведение** в единой информационной системе в сфере закупок **единого реестра** участников закупок.

Эффективность органов государственного управления. Одним из основных направлений оптимизации системы государственного управления является **централизация (специализация) обеспечивающих функций** федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений.

Централизацию (специализацию) функций предполагается осуществлять путем их передачи специализированным учреждениям и (или) уполномоченным государственным органам. Подобная практика будет распространена путем передачи Федеральному казначейству функций по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности.

Основными **результатами применения модели** будут:

- снижение рисков недостоверности учетных данных, а также повышение достоверности отчетности;
- повышение прозрачности и подотчетности расходов;
- сокращение расходов бюджетов бюджетной системы РФ на осуществление обеспечивающих бухгалтерских функций.

Управление временно свободными остатками средств федерального бюджета. В 2019 – 2020 годах планируется продолжение работы по расширению пе-

речня инструментов управления временно свободными остатками средств на едином счете федерального бюджета. Планируется **запуск следующих инструментов:**

- привлечение краткосрочных кредитов кредитных организаций;
- запуск операций по размещению остатков средств через договоры банковского вклада (депозита) с центральным контрагентом;
- валютный своп по покупке евро за рубли;
- размещение средств по договорам репо в иностранной валюте, в том числе с использованием еврооблигаций РФ в качестве обеспечения;
- операции по размещению и привлечению средств на организованном рынке репо и операции по привлечению средств в рублях по сделкам валютный своп.

Важным с точки зрения повышения эффективности управления исполнения федерального бюджета является **проведение эксперимента по осуществлению кассовых выплат** по исполнению денежных обязательств получателей средств федерального бюджета в срок, не превышающий 5 дней с момента представления платежных документов в целях минимизации рисков возникновения кассовых разрывов.

Создание единого казначейского счета позволит значительно сократить количество банковских счетов, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке и кредитных организациях, уменьшить сроки проведения операций, а также совершенствовать инструменты управления остатками средств на едином казначейском счете с целью повышения эффективности и финансовой результативности от размещения бюджетных средств. Это потребует создания механизма осуществления прямых перечислений между клиентами Федерального казначейства, а также клиентами финансовых органов, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ.

Развитие системы межбюджетных отношений и пространственное развитие. Одними из приоритет-

ных направлений деятельности Правительства РФ будут являться совершенствование межбюджетных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и дальнейшее развитие организации местного самоуправления, совершенствование системы разграничения полномочий между органами публичной власти, исходя из необходимости достижения задач, поставленных Указом № 204.

**Таблица 3.2 - Межбюджетные отношения:
до-настройка в целях достижения национальных
целей развития**

<u>ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ</u>	<u>МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ</u>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Региональная декомпозиция целей нацпроектов с установлением требований по реализации региональных проектов (соглашения с субъектами) ➤ До-настройка межбюджетных трансфертов, предоставляемых для достижения целей национальных проектов ➤ Сбалансированность и устойчивость бюджетов 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Настройка системы межбюджетных отношений <ul style="list-style-type: none"> • предоставление дополнительной финансовой помощи • передача доходов: акцизы на крепкий алкоголь и нефтепродукты • перераспределение полномочий между уровнями публичной власти ➤ Поддержка нуждающихся регионов: пролонгация централизации 1% ставки налога на прибыль с последующим перераспределением ➤ Гибкий инструментарий финансовой поддержки регионов: <ul style="list-style-type: none"> «управление мероприятиями»: субсидии на софинансирование расходных обязательств («жесткий» контроль и ответственность по конкретным мероприятиям) «управление результатами»: гранты с обязательствами достижения целевых индикаторов (контроль и ответственность за выполнение целевых индикаторов)
<p>национальные проекты <u>не должны</u> приводить к образованию нефинансируемых мандатов</p>	

В сфере межбюджетных отношений планируется реализация следующих задач:

1) совершенствование нормативного правового регулирования системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти:

- законодательное уточнение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- проведение оценки регулирующего воздействия действующих нормативных правовых актов, устанавливающих дополнительные требования к исполнению полномочий органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в целях устранения избыточного регулирования полномочий субъектов РФ с последующим внесением изменений в указанные нормативные правовые акты или их отменой с завершением указанной работы в 2021 году;
- урегулирование механизма ограничения случаев принятия федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов, оказывающих влияние на доходы и (или) расходы региональных и местных бюджетов, на которые имеется отрицательное заключение Министерства финансов РФ;
- повышение эффективности контроля качества осуществления переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий РФ по предметам ведения РФ и (или) предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

2) **сокращение дифференциации в уровне экономического развития** и бюджетной обеспеченности регионов не только финансовыми средствами, а путем стимулирующих механизмов для регионов с низким уровнем социально-экономического развития: разработка программ социально-экономического развития регионов, предоставление межбюджетных трансфертов в целях развития перспективных отраслей экономики регионов, утвержденных в стратегии пространственного развития, установление единого предельного уровня софинансирования расходных обязательств субъектов РФ при предоставлении межбюджетных субсидий в размере 99 процентов на 2020-2022 годы;

3) **продление** в 2020 году **периода погашения реструктурированных** в 2017 году **обязательств** субъектов РФ по бюджетным кредитам до 2029 года, в случае обеспечения в 2018 и 2019 годах роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта не ниже фактического уровня инфляции;

4) проведение **мониторинга** выполнения субъектами РФ **обязательств по снижению уровня долговой** нагрузки, принятых в рамках программы реструктуризации

5) **введение мер персональной ответственности** в отношении высших должностных лиц субъектов РФ в виде наложения административного штрафа за нарушение субъектом условий предоставления межбюджетных трансфертов, недостижение показателей эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов по достижению целей, установленных Указом № 204, а также за несоблюдение требований, установленных бюджетным законодательством;

6) **совершенствование системы межбюджетных трансфертов:**

- совершенствование подходов к выравниванию субъектов РФ по уровню бюджетной обеспеченности, в том числе с учетом изменения с 2022 года критериев выравнивания при распределении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- утверждение единых предельных уровней софинансирования расходных обязательств субъектов на весь период реализации национальных проектов;
- расширение «горизонтов» планирования путем распределения межбюджетных трансфертов на трехлетний период и/или на весь срок реализации национальных проектов;
- закрепление требования о заключении соглашений на срок, не меньший периода, на который утверждено распределение субсидий по субъектам;
- установление предельного срока утверждения правил предоставления межбюджетных трансфертов;

- установление предельного срока заключения соглашений о предоставлении субсидий регионами с муниципальными образованиями;
- уточнение подходов к распределению субсидий из федерального бюджета, исходя из необходимости учета перспективных экономических специализаций субъектов и параметров демографического прогноза, установленных Стратегией пространственного развития РФ на 2020-2025 годы;
- уточнение подходов к предоставлению грантов субъектам с учетом оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов по повышению уровня социально-экономического развития;
- ограничение случаев предоставления иных межбюджетных трансфертов, начиная с 1 января 2024 года – только на цели финансового обеспечения расходных обязательств субъектов в рамках неразграниченных полномочий.

7) реализация мер, направленных на **стимулирование развития Дальневосточного федерального округа**.

При формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период планируется наделение ответственных исполнителей государственных программ (*указанных в перечне государственных программ, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 25 ноября 2017 г. № 2620-р*) обязанностью по ежегодному обеспечению предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ, направляемых на финансирование капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности, а также на осуществление из федерального бюджета бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности, на уровне не менее 7,2% от вышеуказанных расходов.

8) формирование и реализация бюджетной политики **на региональном и местном уровнях** в 2020-

2022 годах будет осуществляться **с учетом новых подходов** к организации межбюджетных отношений, направленных на уточнение бюджетных полномочий субъектов РФ, муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, форм, порядков и условий предоставления межбюджетных трансфертов на региональном и местном уровнях, а также на уточнение подходов, связанных с ограничениями по организации бюджетного процесса на муниципальном уровне, контролем за их исполнением и применением мер к нарушающим такие ограничения муниципалитетам.

9) принятие финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований мер по **повышению качества бюджетного планирования**, управления региональными и муниципальными финансами, по соблюдению надлежащей финансовой дисциплины на региональном и муниципальных уровнях.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте содержание понятия «бюджет».
2. Какова роль бюджета в государстве?
3. Назовите функции бюджета и охарактеризуйте их.
4. Оцените реализацию на практике функции бюджета, которая отвечает за формирование денежных фондов.
5. Оцените реализацию на практике контрольной функции бюджета.
6. Приведите понятие бюджетной системы и бюджетного устройства.
7. Консолидированный бюджет, использование показателей бюджетной системы.
8. Роль бюджета в социально-экономической жизни общества.
9. Объясните понятие «консолидированный бюджет». Для каких целей оно используется?
10. Опишите структуру бюджетной системы РФ.

11. Перечислите принципы построения бюджетной системы РФ и объясните их смысл.

12. Каковы наиболее значимые нормативно-правовые акты в бюджетном законодательстве РФ и почему?

13. Каково предназначение бюджетной классификации?

14. Как представлена структура кода бюджетной классификации, сколько знаков она включает?

15. Приведите определение каждого вида бюджетной классификации.

16. Что является основанием при формировании бюджетной политики?

17. Приведите основные направления современной бюджетной политики.

18. В чем заключается необходимость совершенствования межбюджетных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

19. Что представляет собой система развития проектных принципов управления.

ГЛАВА 4. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

После изучения 4 главы обучающийся должен:

знать

- теоретические положения бюджетного федерализма, его место в процессе государственного и муниципального управления;
- современные отечественные и зарубежные модели бюджетного федерализма;
- важнейшие формы реализации межбюджетных отношений в стране и регионах, способы межбюджетного регулирования;
- концептуальные основы влияния бюджетного федерализма на социально-экономическое развитие территорий;
- современные проблемы и тенденции развития межбюджетных отношений в России;
- методики проведения финансового мониторинга и анализа финансового состояния регионов и муниципальных образований;

уметь

- использовать знания по теории бюджетного федерализма в своей практической деятельности;
- самостоятельно проводить анализ социально-экономического и финансового состояния субъекта РФ и муниципальных образований, понимать содержание результатов и представлять обоснование полученных выводов;
- применять законодательно-нормативные документы в процессе исследования и оценки определенных сфер межбюджетных отношений в стране и регионе;
- сформировать аналитический отчет по оценке результативности межбюджетных отношений в регионе и представить рекомендации по его улучшению;

владеть

- навыками применения методов финансового анализа в изучении последствий принятия решений при реализации различных моделей бюджетного федерализма;
 - навыками исследования правовых и экономических аспектов межбюджетных отношений в Российской Федерации;
 - навыками расчета индикаторов оценки бюджетной обеспеченности субъектов федерации и муниципальных образований;
 - навыками принятия самостоятельных решений в сфере межбюджетных отношений в регионе и муниципальных образованиях.
-

4.1. Бюджетный федерализм: понятие и сущность

Термин «федерализм» происходит от латинского *foederatio* (союз, объединение) – «объединение государств на принципах федерализма». Это своеобразная форма государственного устройства, элементы которой начали прослеживаться с начала второго тысячелетия и которая получила современные очертания с конца XVIII в.

С **экономической точки зрения** федерализм подразумевает наличие обособленных региональных звеньев финансовой системы государства, с политической точки зрения это система власти, разделенная между центральным и субнациональными правительствами.

Конституцией Российской Федерации 1993 г. закреплено федеративное устройство Российского государства, основанное на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии, самоопределении народов.

Государственное устройство Российской Федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между центром и субъектами Федерации являются предпосылкой бюджетного федерализма.



Бюджетный федерализм – система взаимодействия органов разных уровней власти в ходе реализации бюджетного процесса с целью справедливого и эффективного распределения ресурсов для обеспечения максимально возможного качества и количества государственных и муниципальных услуг на территории всей страны с учетом объективно сложившихся условий

В учебно-методической литературе часто используется понятие «принципы бюджетного федерализма», но перечень этих принципов у каждого автора различен. Если проанализировать российские нормативные документы, в том числе Бюджетный кодекс, в части принципов бюджетной системы, то к **принципам бюджетного федерализма** можно отнести:

- единство бюджетного законодательства;
- обеспечение органов власти каждого уровня финансовыми ресурсами, достаточными для выполнения закрепленных полномочий;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти всех уровней;
- самостоятельность реализации бюджетного процесса на каждом уровне бюджетной системы страны;
- реализация межтерриториального бюджетного выравнивания с целью обеспечения единого уровня жизни населения в стране через систему межбюджетных трансфертов.

В зависимости от того, насколько четко реализуются перечисленные принципы, от перечня и объемов применяемых инструментов межтерриториального выравнивания различают разные **модели (формы, типы, концепции) бюджетного федерализма**, причем каждый автор использует свои классификационные крите-

рии. Например, исследование Э. В. Пешиной и А. А. Стрекаловой основано на изучении международного опыта построения системы отношений центра и территорий, в первую очередь США, так как именно это государство прошло в своей истории через максимальное количество вариантов соотношения интересов разных уровней власти, и американский опыт зачастую перенимался другими государствами.

К тому же в современной мировой практике теория федерализма применяется уже не только к федеративным государствам, но и к унитарным. Поэтому главным критерием классификации моделей бюджетного федерализма считаем приоритетность интересов центрального правительства (центра) или территориальных правительств (территорий – субъектов федерации, муниципальных образований).

На этом основании можно выделить **две группы моделей бюджетного федерализма:**

1) модели **централизованного федерализма**, для которых характерны: приоритетность федерального бюджетного и налогового законодательства; ограниченность возможностей территорий устанавливать собственные источники доходов, в том числе «территориальных налогов»; поступление большей части доходов консолидированного бюджета страны в центральный бюджет; финансирование основного объема социальных функций территориальными бюджетами при их нормативном регулировании центром; «условная» самостоятельность территорий в части реализации бюджетного процесса – организационная, но не финансовая; связанная с этим значимая роль перераспределительных трансфертов; зависимость большей части территорий от финансовой помощи центра;

2) модели **децентрализованного федерализма**, для которых характерны: самостоятельность территорий в части установления собственных доходных источников, в том числе через введение «территориальных налогов» или установления территориальных надбавок к фе-

деральным налогам; более равномерное распределение доходов консолидированного бюджета между уровнями бюджетной системы; финансовая самодостаточность территориальных бюджетов; ограниченность перечня инструментов финансовой помощи от вышестоящих бюджетов (как правило, такая помощь предоставляется только на выполнение конституционных социальных гарантий и не затрагивает стимулирование экономического развития).

Какой бы вариант выстраивания взаимоотношений между центром и территориями не выбрала страна, она столкнется не только с преимуществами выбранного подхода, но и с его недостатками (табл. 4.1).

Таблица 4.1 - **Преимущества и недостатки моделей бюджетного федерализма**

Модели	Преимущества	Недостатки
Модели централизованного федерализма	<ul style="list-style-type: none"> – возможность получения безвозмездной финансовой помощи от вышестоящего бюджета; – примерно одинаковая доступность и качество государственных и муниципальных услуг по территории всей страны; – примерно одинаковый уровень жизни на всей территории страны 	<ul style="list-style-type: none"> – отсутствие возможности увеличения собственной доходной базы территориальных бюджетов; – несоответствие собственных доходов закрепленным за территориями полномочиям; – отсутствие стимулов для развития финансовой самостоятельности территорий («иждивенчество» нижестоящих бюджетов)
Модели децентрализованного федерализма	<ul style="list-style-type: none"> – возможности самостоятельного регулирования территориями базы своих доходных источников; – заинтересованность территорий в своем социально-экономическом развитии 	<ul style="list-style-type: none"> – существенные различия в уровне жизни между регионами страны; – отсутствие компенсации объективной разницы в расходах на обеспечение государственных и муниципальных услуг (коммунальных услуг, услуг общественного транспорта)

При выборе модели бюджетного федерализма необходимо принимать во внимание национальный менталитет, особенности исторического развития и актуальные социально-экономические условия.

Среди зарубежных моделей можно выделить две существенно разные **модели бюджетного федерализма**, это модель **раздельного федерализма (или двойного; американская модель)**, куда следует отнести такие государства, как Канаду, Индию, США, Пакистан и др., и вторая модель с названием – **кооперативный федерализм (или германский)**. Германской модели бюджетного федерализма относят Австрию, Германии, Швейцарии и др.

Отличие от разделенного федерализма в германском (кооперативном) федерализме доминирует принцип разделенной и солидарной власти и ответственности, при которой функции, когда-то признаваемые исключительными для каждой из сторон, становятся совместными. При кооперативном федерализме участники бюджетных отношений всегда решают вопросы на совещательных, согласительных процедурах.

Группируя страны по типу государственного устройства и характеристики в межбюджетных отношениях, можно представить следующую таблицу (табл.4.2).

Таким образом, расхождение в моделях имеют свои нюансы, которые заключаются в том, что:

1. **«Американская модель»** (или «раздельная модель федерализма») предполагает, что доходная часть бюджетов всех уровней формируется преимущественно за счет собственных «закрепленных» налогов. Поэтому, значительно большая часть федеральных налогов, согласно установленной схеме, поступает преимущественно в федеральный бюджет, а налоги штатов поступают в бюджеты отдельных штатов, но а местные налоги - в местные бюджеты.

2. **«Германская модель»** (или «кооперативная модель федерализма») имеет некоторые сложности в связи с механизмами оставления части налогов на местах.

Здесь, как мы и указывали выше, доходы бюджетов на всех уровнях формируется преимущественно за счет законодательно определенных отчислений (долей) от единых федеральных налогов. В России пошли по пути модели бюджетного федерализма по второй – «германской модели», но до сих пор она не устойчива и неэффективна.

Таблица 4.2 - **Группировка стран ОЭСР по типам регулирования межбюджетных отношений**

Группа	Страна	Тип государственного устройства	Характеристика межбюджетных отношений
1	Австралия, Канада, США	Федеральные	Высокая степень самостоятельности региональных и местных бюджетов
2	Австрия, Германия, Швейцария	Федеральные	Существенная степень автономности бюджетов и развитая система их
3	Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия	Унитарные	Высокая доля участия местных органов власти в финансировании
4	Бельгия, Франция, Греция, Италия, Нидерланды, Португалия, Испания	Унитарные	Значительная финансовая зависимость регионов от центрального бюджета

Российская Федерация – огромное и разнородное государство, поэтому для развития страны нужна эффективная система бюджетного федерализма, которая может решить все проблемы, стоящие перед страной.

Любая модель бюджетного федерализма включает в себя три **главные составляющие, которые обуславливают условия эффективного функционирования**: во-первых, четкое разграничение полномочий между

всеми уровнями власти по расходам; во-вторых, соответствующие уровни власти наделяются достаточными полномочиями для реализации фискальных функций; в-третьих, при помощи системы бюджетных трансфертов будет происходить сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов, с тем, чтобы обеспечить на всей территории страны определенный стандарт государственных услуг.

Существует **пять сценариев развития бюджетного федерализма:**

1. «Региональный феодализм», который ведет к возникновению и развитию неэффективной системы, в которой слаба центральная власть.

2. «Мексиканское чудо» - это оптимальный сценарий развития, в котором эффективность экономической децентрализации обеспечивается центральной властью.

3. «Демократический централизм» - в этой модели происходит увеличение влияния федеральной власти, что приводит к неэффективности централизованной системы.

4. Китайский сценарий, который не может быть реализован в России. Суть этой модели заключается в сочетании экономической децентрализации и политической централизацией.

5. Германский сценарий в России не возможен из-за высокого уровня неравенства в регионах. В целом он заключается в высокой централизации доходов и децентрализации расходов, которые направлены на обеспечение высокого и равного уровня жизни на территории всей страны.

Но, федерализм в России может развиваться только по трем первым сценариям:

1. «Региональный феодализм» (Россия 90-х годов). Высокий уровень децентрализации при слабой центральной власти, привел к нарушению единого экономического пространства. Также отсутствовала координация между различными уровнями власти и это привело к колоссальной налоговой нагрузке на экономику. Ре-

зультатами данного сценария являются: низкий уровень бюджетных услуг; отсутствие развития малого бизнеса; задержка реструктуризации крупных предприятий.

2. «Мексиканское чудо». Развитие ситуации в России по этому сценарию требует проведения целого комплекса реформ, которые включают в себя судебную и административную реформу, а также изменения в избирательной системе. Безусловно, реформа не будет эффективной и не принесет положительного результата, если не будет надлежащего финансового, нормативно-правового и кадрового обеспечения, но если соблюсти все эти условия, можно добиться следующих результатов: высокий уровень предоставления бюджетных услуг; развитие малого и среднего бизнеса; высокая адаптивность системы.

3. «Демократический централизм». На территории Российской Федерации данный сценарий будет работать не эффективно, т.к. наша страна имеет огромную территорию, и центр не сможет контролировать все происходящее. И реализация данной модели приведет к следующим неблагоприятным последствиям: низкий уровень бюджетных услуг; отсутствие развития малого и среднего бизнеса.

Построение **эффективной системы федерализма** преследует следующие цели:

1. Экономическую.
2. Социальную.
3. Политическую.

Экономическая заключается в том, что за счет развития малого бизнеса и реструктуризации предприятий будет производиться экономический рост страны. Социальная цель должна обеспечить равенство возможностей при гарантии минимального уровня жизни на всей территории страны. Политическая цель заключается в сохранении целостности государства.

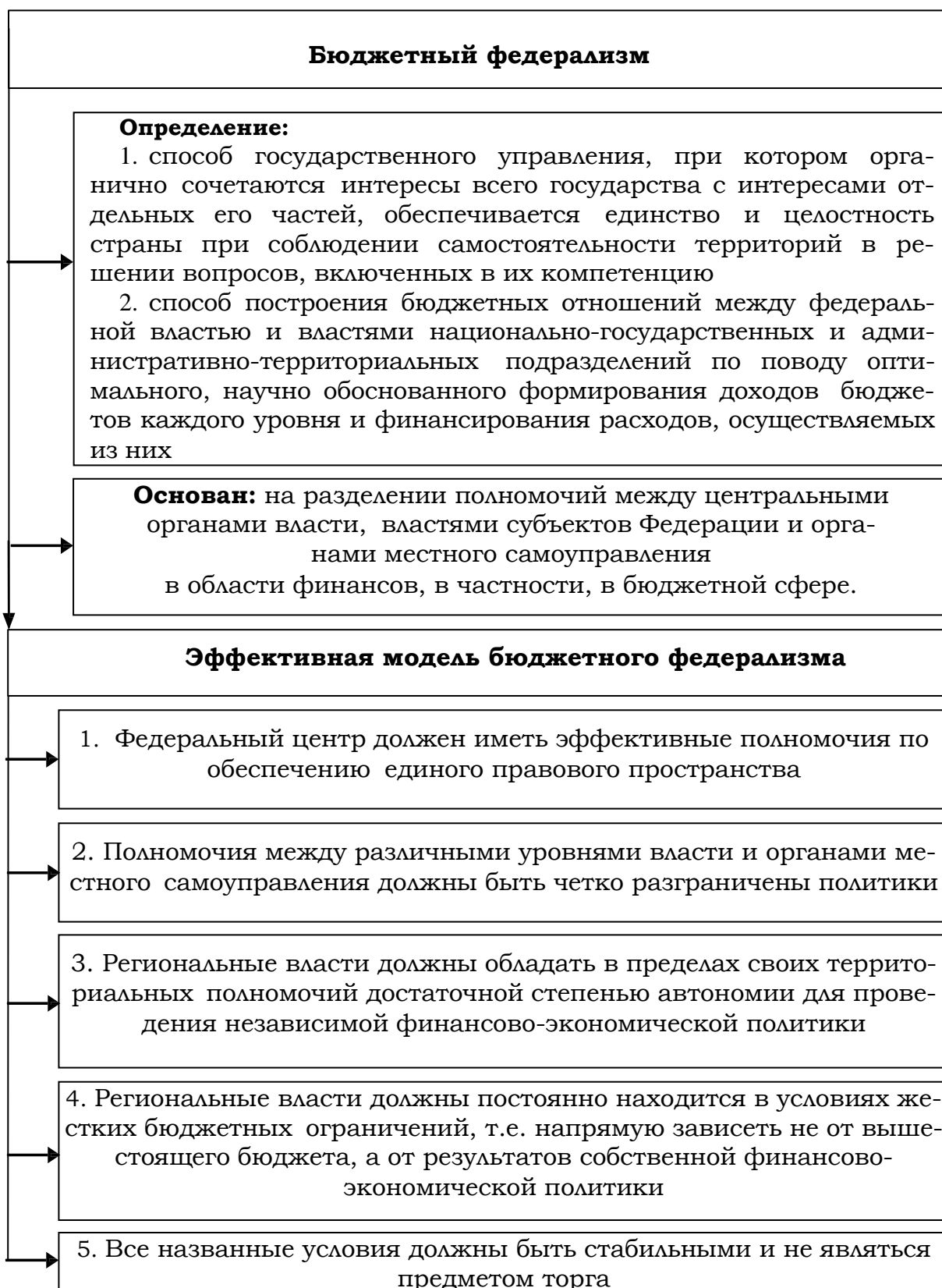


Рисунок 4.1 – **Модель бюджетного федерализма**

Для эффективности бюджетной системы необходимы следующие **условия**:

1. Должна существовать четкая иерархия между уровнями власти с четким разграничений полномочий;
2. Должен существовать единый рынок, на котором центральная власть должна обеспечивать единство экономического пространства.
3. Жесткие бюджетные ограничения.

Анализ современной российской модели бюджетного федерализма позволяет нам характеризовать его, как сочетающий в себе и сильный централизм вертикали бюджетного распределения (с нереально большой нагрузкой называть федерализмом), и сочетание законодательно установленных разграничений свободы в налогах, и бюджетов регионального и местного уровня самоуправления. Однако, недостаток собственной налоговой базы формирования бюджетов второго (регионального) и третьего (местные) уровней не позволяют быть независимыми или федеративно равнозначными, а потому всегда нижние уровни бюджета стоят просителями у федерального центра.

В системе российской вертикальной модели, где в механизме бюджетных отношений кроется проблема, исходящая из самой основы, т.е. налоговая политика, при которой региональные (субъекты федерации) доходы сохраняют дефицит своих бюджетов в пределах от 30 до 50%, а на местном уровне еще выше – от 70 до 90%.

Реформирование системы межбюджетных отношений является необходимым условием для того чтобы страна в будущем развивалась успешно. Также необходимым условием для эффективного развития и функционирования данной системы является формирование сильной центральной власти.

4.2. Сущность межбюджетных отношений

Государство осуществляет бюджетную деятельность с использованием определенных методов, основными из которых являются: метод регулирования; методы соби- рания, распределения и использования средств центра- лизованных бюджетов, в том числе: метод финанси- рования, метод кредитования, метод межбюджетных трансфертов, метод процентных отчислений; метод кон- троля; метод прогнозирования; метод планирования; метод организации; метод координации. Остановимся подробнее на **бюджетном регулировании**, поскольку именно на его основе реализуются основные функции бюджета.



Бюджетное регулирование - это совокупность операций по распределению и перераспределению средств между бюджетами разных уровней, осуществляемых для стабилизации доходов местных бюд- жетов

Основу бюджетного регулирования составляет за- конодательно установленное распределение доходов между разными уровнями бюджетов. Бюджетное регу- лирование экономики осуществляется путем изменения финансирования ее сфер и целевых программ: социаль- ных, оборонных, инвестиционных и пр. Расходы на них могут не подкрепляться соответствующими доходами бюджета, и тогда возникает бюджетный дефицит (сум- ма, на которую в данном году расходы бюджета превос- ходят его доходы), финансируемый обычно за счет госу- дарственного долга и эмиссии.

Бюджетное регулирование - **одна из ведущих функций государства**, направленных на выравнива- ние территориальных диспропорций. Его цель – оказы- вать поддержку стабильности экономики, обеспечивать ее соразмерность и сбалансированность, принимать ре- шение глобальных задач жизнедеятельности общества.

В современных реалиях рыночной экономики уровень государственного вмешательства в распределение финансовых ресурсов значительно меньше, чем в нерыночной экономике и, он носит, преимущественно, косвенный характер.

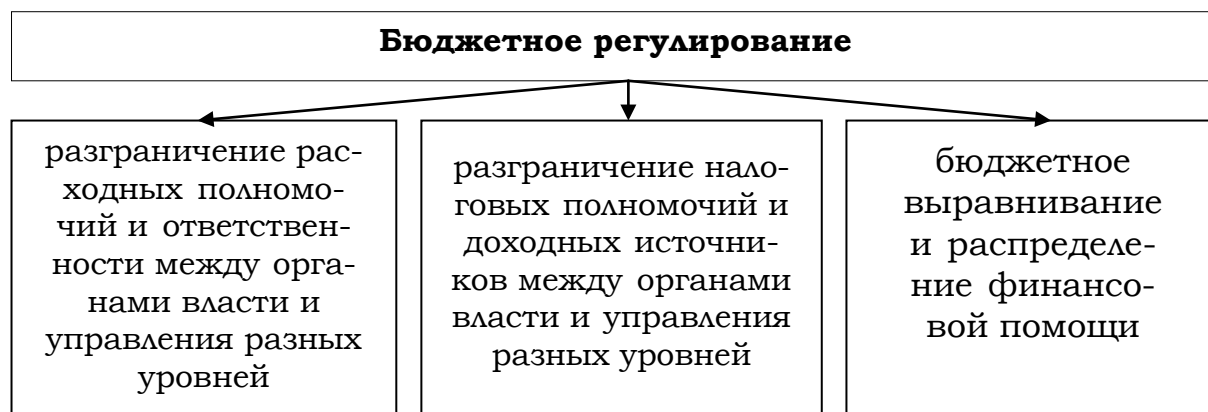


Рисунок 4.2 – **Структура бюджетного регулирования**

Основными инструментами регулирования экономики являются государственные расходы, налоги, государственный долг, бюджетный дефицит и др. Уменьшение государственных расходов – это один из инструментов бюджетного регулирования, который базируется на взаимосвязи темпов инфляции с объемами государственных расходов. При инфляции возникают особые источники роста доходов и соответственно инфляционное расширение объема расходов. И, наоборот, при снижении инфляции бюджет и хозяйствующие субъекты утрачивают инфляционные доходы. Если же инфляционная конъюнктура меняется и не учитывается в финансовой политике в полном объеме, тогда это становится фактором, усиливающим бюджетный кризис. Следовательно, сокращение расходов бюджета предоставляет возможность снизить темпы инфляции. Однако увеличение социальных расходов значительно снижает темпы экономического роста. Бюджетное регулирование в области расходования средств на социальные нужды обеспечивает: реализацию социально-экономической политики государства; перераспределение доходов; смягчение ма-

териального положения социальных групп населения; обеспечение населения с низким доходом доступа к образованию, медицинским услугам; стимулирование спроса.

Особенно наглядно это проявляется на региональном уровне. Наблюдается необоснованно высокая степень концентрации налогово - бюджетных полномочий федерального бюджета. Вместе с тем, бюджеты на местном и региональном уровне имеют в избытке социальные и экономические обязательства, которые необходимо обеспечить соответствующими финансовыми ресурсами для их реализации.

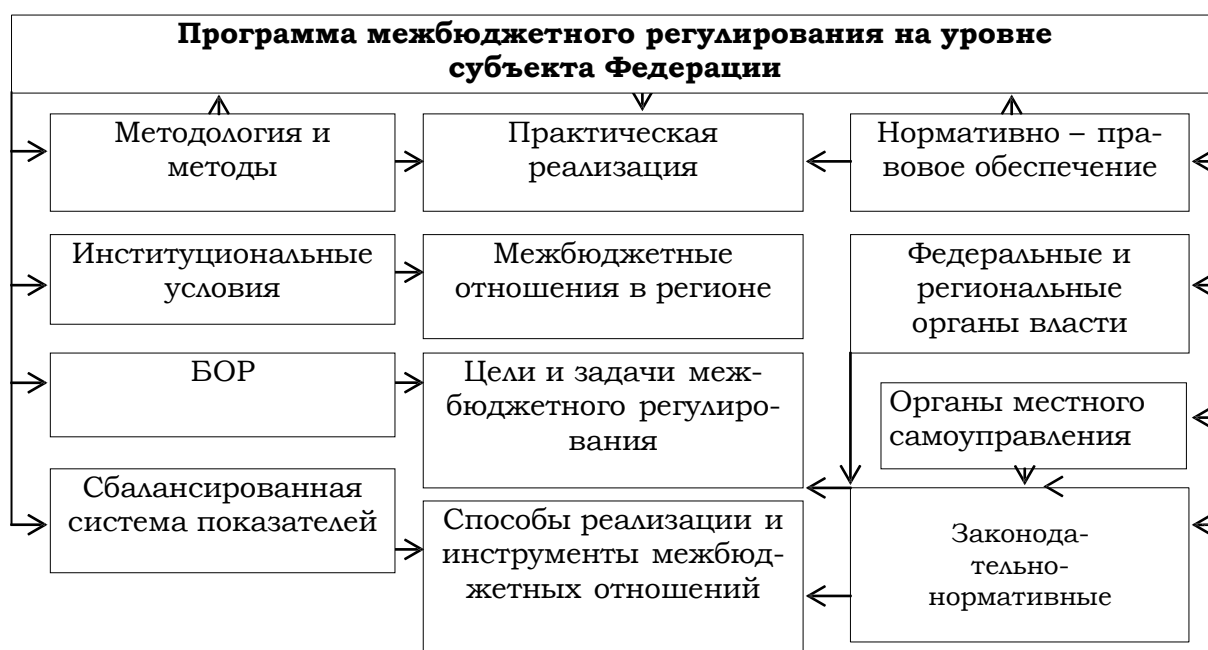


Рисунок 4.3 – Формирование и реализация программы межбюджетного регулирования на уровне субъекта Федерации

Однако зависимость от установления системы нормативов деления федеральных налогов, не позволяет выполнить данные обязательства в полном объеме и неблагоприятным образом сказывается на темпах роста экономики в регионе. В связи с этим снижается эффективность использования финансовых ресурсов государства, объемов и качества государственных услуг, созда-

ются препятствия для формирования конкурентоспособности национальной экономики, снижается инвестиционная привлекательность многих регионов.

Все указанное выше подтверждает необходимость бюджетного регулирования, которое заключается в том, что распределение средств государственного бюджета производится по всем направлениям их использования. К тому же, бюджетные ассигнования могут выделяться в большей или меньшей мере различным отраслям, сферам, социальным группам. При этом органы государственной власти могут устанавливать дополнительные, неналоговые, платежи в бюджет. Таким образом, возможно осуществление государственного регулирования денежного обращения и денежного накопления.



Межбюджетные отношения - взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса

В основе межбюджетных отношений лежат следующие положения:

- разграничение доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;
- распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы;
- равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- равенство всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом; местных – во взаимоотношениях с региональным.

Межбюджетные отношения (ст. 6 БК РФ)	Межбюджетные трансферты (ст. 6 БК РФ)
межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса	межбюджетные трансферты – средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации

Рисунок 4.4 – Понятие межбюджетных отношений и межбюджетных трансфертов

Таким образом, **система эффективных межбюджетных отношений**, как минимум, должна включать: 1) распределение бюджетных полномочий между публично-правовыми образованиями; 2) распределение доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов; 3) систему взаимопомощи (межбюджетных трансфертов). Перечень бюджетных полномочий каждого публично-правового образования Российской Федерации закреплен Бюджетным кодексом Российской Федерации (табл. 4.3). **Бюджетные полномочия** – установленные Бюджетным кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Глядя на распределение бюджетных полномочий, можно сделать вывод, что Российская Федерация определяет нормативные основы любых бюджетных правоотношений. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования могут самостоятельно регулировать некоторые вопросы в части реализации бюджетного процесса и межбюджетных отношений, но с учетом федеральных положений.

Таблица 4.3 - Бюджетные полномочия публично-правовых образований Российской Федерации

№ п/п	Полномочие	РФ	Субъект РФ	МО
1.	Установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений	+		
2.	Определение основ бюджетного процесса	+		
3.	Установление порядка реализации бюджетного процесса	+	+	+
4.	Реализация бюджетного процесса	+	+	+
5.	Установление порядка составления и представления бюджетной отчетности	+	+	
6.	Определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований	+	+	
7.	Установление и исполнение расходных обязательств	+	+	+
8.	Определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ	+		
9.	Определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов в бюджеты бюджетной системы РФ	+		
10.	Установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов	+	+	
11.	Определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов	+		
12.	Определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ	+		
13.	Осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ	+		
14.	Установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов	+	+	+
15.	Предоставление межбюджетных трансфертов	+	+	+
16.	Определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга	+		
17.	Осуществление заимствований, предоставление гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление долгом и активами	+	+	+

№ п/п	Полномочие	РФ	Субъект РФ	МО
18.	Установление основ бюджетной классификации РФ и общего порядка ее применения	+		
19.	Установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации	+	+	+
20.	Установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов	+		
21.	Установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений, установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти РФ (органами государственной власти субъектов РФ) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления)	+		
22.	Временное осуществление отдельных бюджетных полномочий нижестоящих органов власти	+	+	
23.	Установление оснований для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ	+		
24.	Установление видов бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения, определение оснований и порядка применения бюджетных мер принуждения	+		
25.	Установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов соответствующего уровня по вопросам регулирования бюджетных правоотношений		+	+
26.	Установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ	+		
27.	Иные бюджетные полномочия	+	+	+
	ИТОГО	27	13	9

Распределение доходов бюджетов необходимо рассматривать в разрезе налоговых и неналоговых доходов. Более сложной является система распределения налоговых доходов, т. к. здесь необходимо учитывать: во-первых, к какому уровню относится сам налог (федеральный, региональный или местный); во-вторых, бюд-

жетные полномочия, касающиеся установления нормативов отчислений от налогов – например, Российская Федерация устанавливает нормативы отчислений от федеральных налогов в пользу субъекта Российской Федерации, субъект Российской Федерации – от региональных налогов и тех, которые получены по нормативам отчислений от федерального уровня, в пользу муниципального образования.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает нормативы распределения только для федеральных налогов, закрепляет региональные и местные налоги за соответствующими бюджетами. Но субъекты Российской Федерации и муниципальные образования в виде муниципального района и городского округа с внутригородским делением вправе полностью или частично передать свои налоговые доходы в нижестоящий бюджет.

При распределении неналоговых доходов необходимо помнить, что чаще всего имеет место взаимосвязь: неналоговые доходы поступают в бюджет публично-правового образования за счет использования его собственности.

В основу **разграничения расходов** между бюджетами разных уровней бюджетной системы заложены положения не только Бюджетного кодекса Российской Федерации, но и других нормативных актов федерального уровня:

1) Конституции Российской Федерации, которая разграничивает предметы ведения и полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 71, 72 Конституции);

2) Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который определяет полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными орга-

нами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 26.3 Закона);

3) Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который определяет вопросы местного значения и права органов местного самоуправления (глава 3 Закона).

Таблица 4.4 - Распределение расходных полномочий по уровням бюджетной системы

Сфера экономической деятельности	Нормативно-правовое регулирование	Обеспечение финансовыми средствами	Непосредственное осуществление финансирования
1. Ядерная энергетика	Ф	Ф	Ф
2. Охрана окружающей среды (экология)	Ф	Ф, Р	Р, М
3. Дорожное хозяйство	Ф	Ф, Р, М	Ф, Р, М
4. Транспорт	Ф	Ф, Р, М	Ф, Р, М
5. Образование			
5.1 Дошкольное	Ф, М	Р, М	М
5.2 Общее	Ф, Р, М	Р, М	М
5.3 Среднее профессиональное	Ф, Р	Р	Р
5.4 Высшее	Ф	Ф	Ф
6. Культура	Ф	Ф, Р, М	Р, М
7. Здравоохранение	Ф, Р	Ф, Р, М	Р, М
8. Социальная политика			
8.1 Пенсионное обеспечение	Ф	Ф	М
8.2 Социальное обеспечение	Ф, Р, М	Ф, Р, М	Р, М
9. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	Ф	Ф, Р	Ф, Р
10. Внешнеэкономическая деятельность	Ф	Ф, Р	Ф, Р
11. ЖКХ	М	М	М
12. Метеорологические службы	Ф	Ф	Ф
13. СМИ	Ф	Ф, Р, М	Ф, Р, М
14. Туризм	Ф	Р, М	Р, М

* **Ф** – Российская Федерация,
Р – субъект Российской Федерации,
М – муниципальное образование.

Разграничены не только сами расходы непосредственно, но расходные полномочия. Такое распределение подразумевает:

- нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов;
- обеспечение расходных полномочий финансовыми средствами;
- непосредственно осуществление финансирования (предоставления) общественных услуг.

Комплексный анализ этих законов позволяет определить сферы деятельности, закрепленные за каждым уровнем власти и, соответственно, бюджетной системы.

При разделении конкретных доходов между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие **критерии**:

- **стабильность**: чем в большей степени налоговые доходы зависят от экономической ситуации, тем выше должен быть уровень бюджета, за которым закрепляется этот источник доходов и полномочия по его регулированию;

- **экономическая эффективность**: за каждым уровнем бюджета должны закрепляться налоговые и не-налоговые доходы, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от результативности экономического регулирования органами власти данного уровня;

- **территориальная мобильность налоговой базы**: чем выше возможности для перемещения объекта налогообложения между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше бюджет, в который он поступает;

- **равномерность размещения налоговой базы**: чем выше неравномерность размещения объекта налогообложения, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше бюджет, в который он поступает;

– **социальная справедливость:** налоги, носящие перераспределительный характер, должны закрепляться за федеральным уровнем власти;

– **бюджетная ответственность:** сборы в виде платежей за государственные (муниципальные) услуги должны поступать в бюджет, финансирующий их.

Критерии разграничения расходных полномочий между властями разных уровней были определены в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.

1) **субсидиарность** (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);

2) **территориальное соответствие** (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);

3) **внешние эффекты** (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

4) **эффект территориальной дифференциации** (чем выше региональные/местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

5) **эффект масштаба** (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств).

Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут использовать для покрытия дефицитов своих бюджетов как источники внутреннего, так и внешнего финансирования; органы местного самоуправления – только источники внутреннего финансирования. По факту внешние источники используются для покрытия дефицита федерального бюджета, объем их гораздо меньше объема внутренних источников. Региональные органы власти,

как правило, не прибегают к источникам внешнего финансирования.

Характерной чертой российского бюджетного федерализма является зачисление большей части доходов консолидированного бюджета на федеральный уровень. При этом расходы на образование, здравоохранение и иные социально-культурные мероприятия осуществляются в большей степени за счет региональных и местных бюджетов.

В результате возникает вертикальный дисбаланс (дефицит ресурсов на нижних уровнях бюджетной системы), что приводит к необходимости создания системы межбюджетных трансфертов – безвозмездной финансовой помощи вышестоящих бюджетов нижестоящим. На проблему распределения доходов так же накладывается горизонтальный дисбаланс, связанный с неравномерностью социально-экономического развития территорий.

4.3. Межбюджетные трансферты

К бюджетным трансфертам прибегают в разных случаях:

1) при несбалансированности бюджетной системы, когда доходы централизованы в большей степени, чем расходы;

2) для выравнивания возможностей территорий предоставления жителям стандартного набора государственных (муниципальных) услуг;

3) для создания у территорий материальной заинтересованности в проведении политики, отвечающей общегосударственным интересам;

4) для компенсации нижестоящим бюджетам возросших расходов, когда причиной такого роста стало решение вышестоящего органа власти.

Порядок предоставления межбюджетных трансфертов регламентируется главой 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации.



Межбюджетные трансферты - средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации

Формы межбюджетных трансфертов представлены в таблице 4.5

Таблица 4.5 - **Формы межбюджетных трансфертов**

Наименование трансферта	Из федерального бюджета (ст. 129)	Из регионального бюджета (ст. 134)	Из местного бюджета (ст. 142)
Дотации	+ ↓	+ ↓	+ ↓
Субсидии	+ ↓	↑ + ↓	↑ + ↓
Субвенции	+ ↓	↑ + ↓	+ ↓
Иные	+ ↓	+	+
Бюджетам государственных внебюджетных фондов	+ ↓		

* Стрелкой обозначено движение денежных средств – либо на нижестоящий уровень бюджетной системы, либо на вышестоящий.



Дотация – межбюджетный трансферт, предоставляемый на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования

Дотация всегда предоставляется из вышестоящего в нижестоящий бюджет. Основное **назначение дотации** – выравнивание бюджетной обеспеченности публично-правовых образований нижестоящего уровня, то есть создание условий для возможности оказания гражданам стандартного набора государственных (муниципальных) услуг. Дотации не имеют четкой цели предоставления, в целом же они направляются на выполнение публично-правовым образованием своих расходных полномочий.

Порядок планирования дотаций субъектам Российской Федерации устанавливается органами государственной власти Российской Федерации, дотаций муниципальным образованиям – органами власти субъектов Российской Федерации.

В основе расчета величины дотации лежит понятие **«уровень расчетной бюджетной обеспеченности»**, который отражает возможность публично-правового образования обеспечить финансирование выполнения всех своих функций. Дотации предоставляются тем субъектам Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Бюджетная обеспеченность субъекта Российской Федерации рассчитывается по формуле:

$$BO_i = INPi / ИБРi ,$$

где BO_i – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций;

$INPi$ – индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации;

$ИБРi$ – индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации.

Индекс налогового потенциала – относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта Российской Федерации.

Показатель применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и не является прогнозируемой оценкой налоговых доходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения или в абсолютном размере.

$$INPi = (NPi / Ni) / \Sigma (NPi / Ni) ,$$

где $INPi$ – индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации;

NPi – налоговый потенциал субъекта Российской Федерации;

Ni – численность постоянного населения субъекта Российской Федерации на конец отчетного года.

Индекс бюджетных расходов – относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема государственных (муниципальных) услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий. Индекс применяется для сопоставления уровней расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и не является прогнозируемой оценкой расходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения или в абсолютном размере. Показатели ИНП и ИБР субъектов Российской Федерации позволяют выявить ряд зависимостей (табл. 4.6).

Таблица 4.6 - Зависимости в процессе расчета индекса налогового потенциала (ИНП) и индекса бюджетных расходов (ИБР)

Показатель	Характеристика территории
ИНП >	Территория (регион) характеризуется более высоким уровнем экономического развития по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам РФ)
ИНП <	Территория (регион) характеризуется более низким уровнем экономического развития по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам РФ)
ИБР >	Территория (регион) характеризуется объективными особенностями или факторами (климат, удаленность, национальная специфика и пр.), которые ведут к росту стоимости оказания государственных и муниципальных услуг по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам РФ)
ИБР <	Территория (регион) характеризуется объективными особенностями или факторами (климат, удаленность, национальная специфика и пр.), которые ведут к снижению стоимости оказания государственных и муниципальных услуг по сравнению со средним уровнем по всем аналогичным территориям (субъектам РФ)

Таким образом, уровень бюджетной обеспеченности определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала),

и уровнем расходов бюджета, необходимых для обеспечения гражданина гарантированным перечнем государственных и муниципальных услуг с учетом социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема государственных и муниципальных услуг в расчете на одного жителя в разных регионах страны.

Дотация предоставляется, если уровень расчетной бюджетной обеспеченности публично-правового образования ниже установленного порога. Как правило, на уровне Российской Федерации таким порогом является единица, в субъектах Российской Федерации чаще всего показатель менее единицы. Как правило, не получают дотации из федерального бюджета 10–15 субъектов Российской Федерации, остальные являются дотационными. Ежегодно наибольшие объемы дотаций получают Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Республика Крым, Чеченская Республика, Алтайский край, Республика Тыва, Республика Бурятия, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Ростовская область, Чукотский а. о.

Для более точной **оценки уровня дотационности территории** стоит оценить размер дотации в расчете на одного жителя, так как получателями государственных (муниципальных) услуг являются граждане, проживающие на конкретной территории.

При таком расчете перечень субъектов Российской Федерации, в наибольшей степени зависящих от помощи федерального бюджета, существенно не меняется, но меняются их позиции: на первое место выходит Чукотский автономный округ, в котором размер дотации в расчете на одного жителя в последние годы составляет около 200 тыс. руб. При этом разрыв между субъектом Российской Федерации, занимающим первое место по величине дотации в расчете на одного жителя, и субъектом, занимающим последнее место в списке дотационников, может составлять 300–700 раз.

С целью обеспечения принципа единства бюджетной системы **дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектам РФ рассчитываются по единой методике**, разработанной Министерством финансов РФ. В свою очередь каждый субъект РФ самостоятельно, в соответствии с бюджетными полномочиями, разрабатывает свою аналогичную методику, опираясь на федеральный вариант и требования Бюджетного кодекса РФ.

Бюджетная обеспеченность рассчитывается по формуле:

$$\text{УБО}_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i,$$

где УБО_i – уровень бюджетной обеспеченности i -го городского округа;

ИНП_i – индекс налогового потенциала i -го городского округа;

ИБР_i – индекс бюджетных расходов i -го городского округа.

Налоговый потенциал городского округа – оценка налоговых доходов, которые могут быть получены бюджетом городского округа исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы по налоговым источникам, закрепленным за этим городским округом. Индекс налогового потенциала городского округа – отношение налогового потенциала городского округа в расчете на одного жителя к аналогичному показателю в среднем по всем городским округам:

$$\text{ИНП}_i = (\text{НП}_i / \text{Ч}_i) / (\text{НП} / \text{Ч}),$$

где ИНП_i – индекс налогового потенциала i -го городского округа;

НП_i – налоговый потенциал i -го городского округа;

Ч_i – численность постоянного населения i -го городского округа;

НП – суммарный налоговый потенциал всех городских округов края;

Ч – численность постоянного населения края.

Налоговый потенциал городского округа на очередной финансовый год определяется по формуле:

$$НП_i = НП_i \text{ ндфл} + НП_i^3 + НП_i^o$$

$НП_i \text{ ндфл}$ – налоговый потенциал i -го городского округа по налогу на доходы физических лиц;

$НП_i^3$ – налоговый потенциал i -го городского округа по платежам за землю;

$НП_i^o$ – налоговый потенциал i -го городского округа по остальным налоговым доходам.

Индекс бюджетных расходов городского округа показывает, насколько больше (меньше) средств бюджета городского округа в расчете на душу населения по сравнению со средним уровнем по всем городским округам необходимо затратить для решения вопросов местного значения городского округа с учетом объективных факторов, влияющих на стоимость предоставляемых муниципальных услуг, полномочий по решению вопросов местного значения в расчете на одного жителя:

$$ИБР_i = (ОР_i / Ч_i) / (SUM ОР / Ч),$$

где $ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -го городского округа;

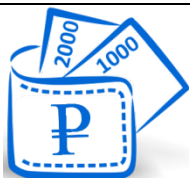
$ОР_i$ – оценка расходных полномочий i -го городского округа;

$Ч_i$ – численность постоянного населения i -го городского округа;

$SUM ОР$ – суммарная оценка расходных полномочий городских округов края;

$Ч$ – численность постоянного населения края.

Аналогично производится расчет дотаций для муниципальных районов с учетом бюджетной обеспеченности их поселений.



Под **субсидиями** понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам другого уровня бюджетной системы в целях софинансирования расходных обязательств

При этом субсидии могут быть как **«нисходящими»**, так и **«восходящими»** («отрицательный трансферт»). Единой методики по расчету субсидий не существует, т.

к. может быть множество вариантов совместного выполнения органами власти разных уровней каких-либо функций.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий, критерии отбора получателей устанавливаются нормативными документами на определенный период (не менее 3 лет).



Субвенции – это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам другого уровня бюджетной системы, в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий, переданных для осуществления от одного уровня власти другому

Чаще всего имеет место передача полномочий с вышестоящего уровня на нижестоящий. В каждом случае субвенция рассчитывается по специально утвержденной методике. Субвенции **имеют строго целевое назначение**, и в случае нецелевого использования (финансирование переданных полномочий, а иных) подлежат возврату.

Дотации и субсидии предоставляются, если публично-правовое образование соблюдает определенные требования. Общим требованием является соблюдение публично-правовым образованием – получателем межбюджетных трансфертов бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. Если зависимость публично-правового образования от межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) вышестоящего бюджета достаточно высока, то накладываются дополнительные ограничения, причем оценивается размер трансфертов за два из трех последних отчетных финансовых лет (табл. 4.7, 4.8).

Таблица 4.7 - Дополнительные требования к субъектам РФ при получении межбюджетных трансфертов при их высокой зависимости от них

Условие	Требования
При превышении доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) за два из трех последних отчетных финансовых лет...	обслуживание исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований только органами Федерального казначейства
5% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ	– не имеют права устанавливать и исполнять «собственные» расходные обязательства; – превышать нормативы формирования расходов на оплату труда государственных и муниципальных служащих
20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ	– не имеют права устанавливать и исполнять «собственные» расходные обязательства; – превышать нормативы формирования расходов на оплату труда государственных и муниципальных служащих
60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ	– подписание соглашений с Министерством финансов РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ; – представление документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства проекта бюджета субъекта РФ; – проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой; – иные меры

Таблица 4.8 - Дополнительные требования к муниципальным образованиям при получении межбюджетных трансфертов при их высокой зависимости от них

Условие	Требования
При превышении доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет...	
10% объема собственных доходов местного бюджета	– не имеют права превышать нормативы формирования расходов на оплату труда муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления
30% объема собственных доходов местного бюджета	– не имеют права устанавливать и исполнять «собственные» расходные обязательства
70% объема собственных доходов местного бюджета	<ul style="list-style-type: none"> – подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов; – представление документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства проекта местного бюджета; – проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольно-счетным органом субъекта; – иные меры

Необходимость установления дополнительных требований обусловлена общегосударственными требованиями к соблюдению бюджетного законодательства и повышению качества управления финансами.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Объясните сущность понятия «бюджетный федерализм». Какие модели бюджетного федерализма можно выделить?
2. Раскройте содержание межбюджетных отношений.
3. Перечислите формы межбюджетных трансфертов и дайте им характеристику.
4. Каким критериям необходимо соответствовать для получения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета?
5. Объясните суть таких понятий как «расчетная бюджетная обеспеченность», «индекс налогового потенциала», «индекс бюджетных расходов».
6. Что представляет собой «отрицательный трансферт»?
7. На каком уровне устанавливается разграничение доходов от федеральных налогов?
8. Исходя из практики межбюджетных отношений в Российской Федерации наибольший объем налоговых источников закреплен за каким бюджетом?
9. Что явилось предпосылкой возникновения и развития бюджетного федерализма в РФ?
10. Что является принципиальным отличием дотаций от субвенций/субсидий?
11. Кем разрабатывается порядок и методика планирования дотаций бюджетам субъектов РФ?
12. Какой вид межбюджетных трансфертов характеризует понятие «софинансирование»?
13. По вашему мнению «Межбюджетные отношения» и «Бюджетный федерализм» являются идентичными понятиями? И какими законодательными актами они регламентируются?

ГЛАВА 5.

ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

После изучения 5 главы обучающийся должен:

знать:

- основные понятия бюджетного права, бюджетные правоотношения и их субъекты;
- сущность и определение доходов бюджетов, их виды;
- понятие расходов бюджета, классификацию расходов;
- методы, общую методику и технические приемы расчетов по доходам и расходам бюджетов всех уровней;
- методы анализа бюджетных показателей на всех этапах их формирования и исполнения;
- сущность и классификацию видов дефицита бюджета;

уметь:

- работать с бюджетной документацией, рассчитывать и анализировать бюджетные показатели;
- анализировать показатели бюджетов разных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- проводить анализ доходной и расходной частей бюджетов различных уровней;
- определять приоритетные направления расходования бюджетных средств;
- определять источники финансирования дефицита бюджетов;

владеть:

- навыками расчета и анализа основных показателей формирования и использования бюджетов;
 - навыками практической работы в области составления и исполнения разнообразных бюджетов.
-

5.1. Содержание и правовые основы формирования федерального и территориальных бюджетов Российской Федерации

Бюджетные отношения в государстве осуществляются на базе определенных правовых норм, совокупность которых представляет собой **бюджетное право**. Предметом регулирования бюджетного права являются бюджетные правоотношения.

При этом к **бюджетным правоотношениям** относятся:

- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

Субъектами бюджетных правоотношений выступают: Российская Федерация и ее государственные органы, субъекты РФ и их органы государственной власти, муниципальные образования и органы местного самоуправления.

Отношения, возникающие между участниками бюджетного процесса в Российской Федерации в процессе составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, в процессе составления и утверждения отчетов об их исполнении, а также при осуществлении государственного и муниципального финансового контроля, регулируются нормами бюджетного законодательства.

Структура бюджетного законодательства РФ закреплена положениями Бюджетного Кодекса (рис. 5.1).

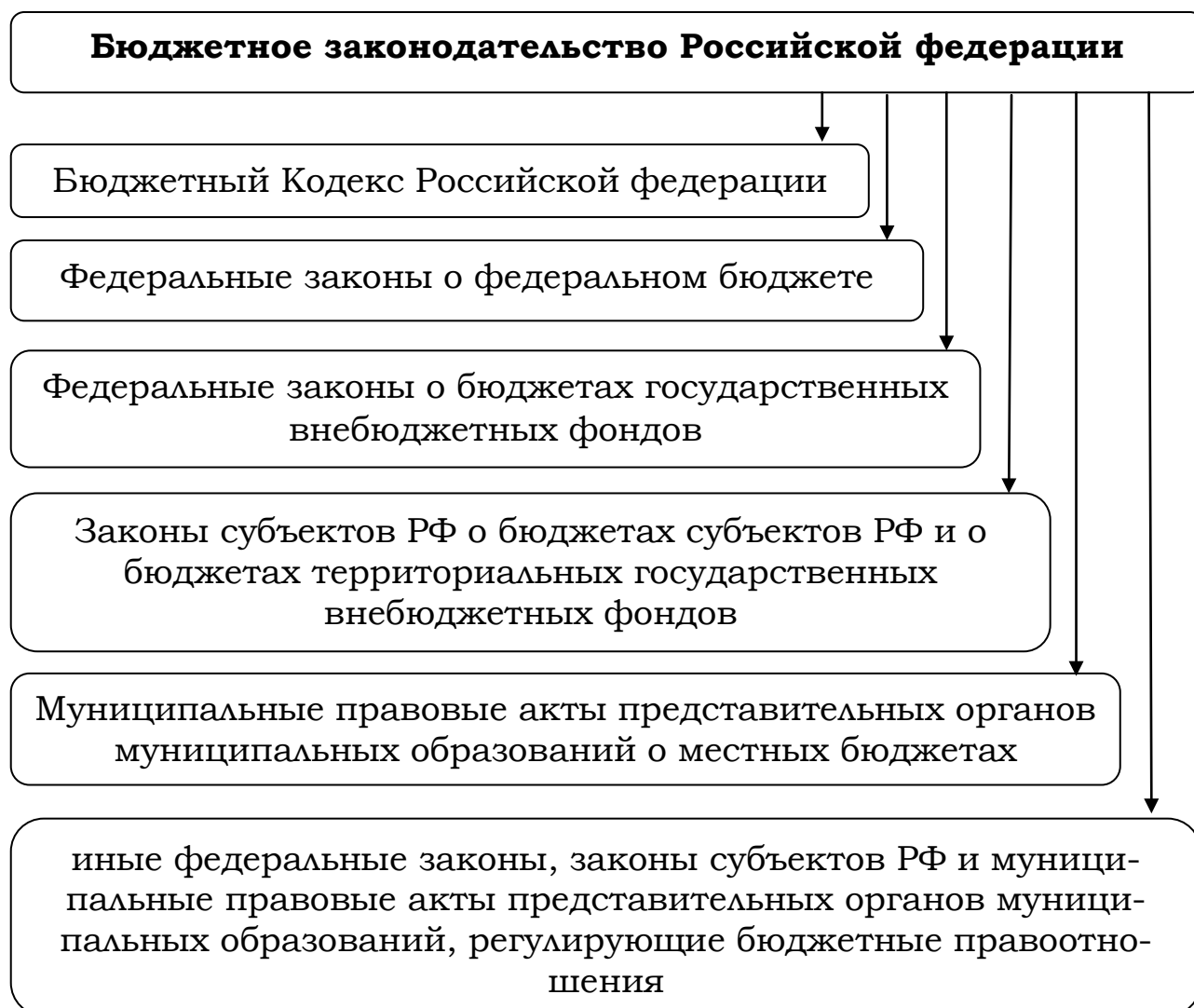


Рисунок 5.1 - **Структура бюджетного законодательства Российской Федерации**

Бюджетный кодекс – свод законодательства о функционировании и развитии бюджетной системы РФ, обеспечивающий финансовое регулирование бюджетных отношений, устанавливающий общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетов различных уровней, правовое положение субъектов бюджетных отношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяющий основы бюджетного процесса, основания и виды

ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Бюджетный Кодекс (БК) разграничивает бюджетные полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Таким образом, в состав **бюджетных полномочий Российской Федерации входит:**

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;

- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

- установление порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, утверждения и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, осуществления контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ;

- составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, осуществление контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ;

- установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сво-

дов утвержденных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и иной бюджетной отчетности;

- определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств РФ, установление и исполнение расходных обязательств РФ;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета;

- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ;

- определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов в бюджеты бюджетной системы РФ;

- установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы РФ;

- определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;

- определение основ кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;

- осуществление кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;

- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

- предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

- определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;

- осуществление государственных заимствований РФ, предоставление государственных гарантий РФ, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом РФ и управление государственными активами РФ;

- установление основ бюджетной классификации РФ и общего порядка ее применения;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам РФ;

- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений, включая отчеты о кассовом исполнении бюджетов;

- установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений, установление оснований и порядка временного осуществления органами государственной власти РФ (органами государственной власти субъектов РФ) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления);

- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ;

- установление оснований для привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ;

- установление видов бюджетных нарушений и бюджетных мер принуждения, определение оснований и порядка применения бюджетных мер принуждения;

- установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ;

- иные бюджетные полномочия в соответствии с законодательством РФ.

К бюджетным полномочиям субъектов РФ относится:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

- составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ;

- установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;

- установление и исполнение расходных обязательств РФ;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта РФ;

- установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК и законо-

дательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов РФ;

- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ;

- предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ;

- установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта РФ, предоставление бюджетных кредитов, управление государственным долгом и государственными активами субъекта РФ;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к бюджету субъекта РФ и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов;

- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;

- в случае и порядке, предусмотренных БК, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- иные бюджетные полномочия, отнесенные к бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

И, наконец, **муниципальные образования наделены следующими бюджетными полномочиями** в рамках бюджетного процесса:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, управление муниципальным долгом и управления муниципальными активами;

- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к местному бюджету;

- в случае и порядке, предусмотренных БК и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- иные бюджетные полномочия, отнесенные БК к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

Важную роль в бюджетном процессе играет **Налоговый Кодекс Российской Федерации** (НК).

Следует отметить, что законодательство о налогах и сборах во многом определяет политику по формированию доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Кроме системообразующих нормативных актов, которыми являются Конституция РФ, БК, НК, важными источниками бюджетного права являются собственно законы о бюджете (федеральном, региональном, муниципального образования, федеральных государственных внебюджетных фондов, территориальных государственных внебюджетных фондов), а также отчеты об их исполнении.

5.2. Доходы бюджетов органов государственной власти и органов местного самоуправления

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах (ст.39, гл.6 БК РФ).

По **экономическому содержанию доходы** представляют собой денежные отношения, возникающие между государством (в лице уполномоченных органов) и юридическими и физическими лицами в процессе формирования бюджетного фонда страны, бюджетных фондов административно-территориальных образований различного уровня. По материально-вещественному воплощению доходы бюджетов – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления.



Доходы бюджета - поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

Доходы бюджета, с одной стороны, являются результатом распределения стоимости общественного продукта между различными участниками общественного воспроизводства, а с другой – выступают объектом дальнейшего распределения сконцентрированной в руках государства стоимости, ибо последняя используется для формирования бюджетных фондов и по существу представляет собой цену государственных услуг.

При расчете доходов бюджета в Российской Федерации необходимо прогнозировать несколько **бюджеттообразующих показателей**. К ним относятся:

- величина валового внутреннего продукта;
- темп инфляции;
- величина мировой цены на нефть;
- валютный курс.

Темпы роста ВВП и инфляции повышают абсолютную величину возможных доходов бюджета. Однако если рост ВВП ведет к увеличению только доходов, поскольку увеличивается налоговая база, то повышение инфляции обуславливает необходимость увеличения расходной части бюджета в связи с индексацией оплаты труда и других социальных расходов. Кроме того, рост инфляции требует увеличения расходов на финансирование государственных (муниципальных) инвестиционных проектов.

Прогнозирование мировых цен на энергоносители и их учет в бюджетных расчетах для российского бюджета имеют особое значение, так как почти половина поступлений федерального бюджета связана с доходом от экспорта энергоносителей. Подобные доходы зачисляются только в федеральный бюджет и называются «нефтегазовыми доходами» – это доходы от уплаты: вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти; налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья; акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, поступающие в федеральный бюджет.

С учетом существенной зависимости бюджета и объема денежной массы от внешнеэкономических факторов для определения доходов бюджета рассчитывается значение курса рубля к главным иностранным валютам, к бивалютной корзине (доллар, евро). Особенно важен такой расчет для резервирования бюджетных средств для выплат государственного внешнего долга.

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

Состав доходов бюджетов (формы их мобилизации) определяется финансовой политикой государства. Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено, что доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также безвозмездных поступлений (рис. 5.2).



Рисунок 5.2 - **Виды доходов бюджетов**

К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

С 01 января 2020 года планируется включить в состав доходов бюджета пять новых платежей:

- экологический налог;
- утилизационный сбор;
- сбор за пользование автомобильными дорогами общего пользования федерального значения;
- налог на доходы операторов сети связи общего пользования;
- туристический сбор.

Перечень налогов и их распределение в бюджеты разных уровней приведены в таблице 5.1.

Таблица 5.1 – Перечень основных платежей в федеральный, региональный и местный бюджет в 2019 году

Федеральный уровень (гл. 7 БК РФ)	Региональный уровень (гл.8 БК РФ)	Местный уровень (гл. 9 БК РФ)
Страховые взносы	Налог на имущество организаций	На имущество физических лиц
Акцизы	Транспортный налог	Земельный налог
Налог на добавленную стоимость (НДС)	Налог на игорный бизнес	Торговый сбор
Налог на прибыль организаций		
На доходы физических лиц (НДФЛ)		
Государственная пошлина		
Налог на добычу полезных ископаемых		
Водный налог		
Сбор за пользование объектами животного мира и объектами водных биоресурсов		

К неналоговым доходам бюджетов относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности

сти, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;

- доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;

- средства самообложения граждан;

- иные неналоговые доходы.

В рамках работы по систематизации действующих неналоговых платежей предполагается включить ряд платежей, имеющих квазиналоговый характер, в Налоговый кодекс:

- утилизационный сбор;

- обязательные отчисления операторов сети связи общего пользования;

- курортный сбор.

Данные неналоговые платежи будут трансформированы в налоги и сборы исходя из действующего порядка их исчисления путем консолидации и адаптации к требованиям законодательства Российской Федерации о налогах и сборах правовых норм, регулирующих взимание указанных платежей.

Введение в Налоговый кодекс **утилизационного сбора** взамен действующего в настоящее время неналогового платежа – обусловлено необходимостью обеспечения стабильности правил его исчисления и уплаты, а также предоставления хозяйствующим субъектам дополнительных правовых гарантий при изменении ключевых элементов указанного платежа.

Взамен существующих обязательных отчислений операторов сети связи общего пользования в Налоговый кодекс вводится налог на доходы операторов сети связи общего пользования. Налоговой базой расчета налоговых обязательств предлагается установить доходы, полученные в течение квартала от оказания услуг связи абонентам и иным пользователям в сети связи общего пользования, за исключением сумм налогов, предъявленных оператором сети связи общего пользования абонентам и иным пользователям в сети связи общего пользования в соответствии с гл. 21 НК.

Введение туристического сбора в качестве нового местного сбора предусматривает замену действующего в настоящее время в качестве эксперимента на территориях четырех субъектов Российской Федерации неналогового платежа - курортного сбора. Такой подход обусловлен необходимостью создания дополнительных доходных источников местных бюджетов для финансирования строительства, ремонта и благоустройства природных, исторических, социально-культурных объектов, которые расположены не только в курортных, но и в других местностях.

Туристический сбор будет уплачиваться физическими лицами, проживающими в гостиницах и иных объектах размещения.

Введение туристического сбора планируется осуществлять по решению органа местного самоуправления с 1 января 2021 года.

При этом к плательщикам утилизационного сбора, налога на доходы операторов сети связи общего пользования и туристического сбора в течение 10 лет не будут

применяться меры уголовной ответственности за неуплату указанных платежей.

Кроме того, в Налоговый кодекс в качестве государственной пошлины будет включен ряд платежей, которые в настоящее время взимаются в виде неналоговых платежей за предоставление сведений (внесение изменений, просмотр сведений и т.п.) из государственных реестров (регистров), ведение которых осуществляется федеральными органами исполнительной власти и (или) подведомственными им учреждениями.

К безвозмездным поступлениям относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);

- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;

- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении включаются в состав доходов бюджета.

В составе доходов бюджетов также выделяются **собственные доходы бюджетов**, к которым относятся:

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством о налогах и сборах;

- неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ, законами субъек-

тов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

- доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Собственные доходы бюджета субъекта РФ формируются за счет:

- доходов от региональных налогов и сборов;
- доходов от федеральных налогов и сборов;
- безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней, в том числе за счет дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, иных средств финансовой помощи из федерального бюджета и других безвозмездных перечислений;

- доходов от использования имущества субъекта РФ;
- части прибыли государственных унитарных предприятий, имущество которых находится в собственности субъекта РФ, остающейся после уплаты налогов и сборов и иных обязательных платежей, в размере, устанавливаемом законами субъекта РФ, и доходов от оказания казенными учреждениями субъекта РФ платных услуг;

- штрафов и иных поступлений в соответствии с федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ.

В бюджет субъекта РФ также зачисляются субвенции из федерального бюджета на осуществление делегированных (переданных) полномочий.

Перечень региональных налогов и сборов и полномочия органов государственной власти субъекта РФ по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством РФ о налогах и сборах.

К **собственным доходам местных бюджетов** относятся:

- средства самообложения граждан;
- доходы от местных налогов и сборов;
- доходы от региональных налогов и сборов;
- доходы от федеральных налогов и сборов;

- безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы РФ, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидии и иные межбюджетные трансферты, и другие безвозмездные поступления;

- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и казенными муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

- добровольные пожертвования;

- иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

В доходы местных бюджетов также зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ.

Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством РФ о налогах и сборах.

К вопросам местного значения муниципального образования относится установление, изменение и отмена местных налогов и сборов соответствующего муниципального образования (муниципального района, городского округа, поселения).

Доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений.

Наиболее сложен принцип закрепления налоговых доходов. В начале 2000-х гг. существовала идея закрепления каждого налога только за одним каким-то бюджетом – «один налог – один бюджет»: федеральные налоги закрепить за федеральным бюджетом, региональные – за бюджетами субъектов Российской Федерации (региональными), местные – за муниципальными (местными) бюджетами. Но существующий перечень налогов в разрезе уровня их установления не позволяет это сделать, т. к. федеральным налогов больше всего по количеству и по объему собираемых платежей, федеральные налоги более стабильны по налоговой базе.

В результате сложилась непростая **система закрепления налоговых доходов** за тем или иным бюджетом (приведена ниже в составе налоговых доходов бюджетов):

– **федеральные налоги** (кроме НДС, водного налога и налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья) зачисляются сразу в два бюджета – федеральный и региональный или региональный и местный. Нормативы такого распределения устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации и подразумевают постоянный характер, но на практике дос-

таточно часто меняются в зависимости от экономической ситуации. При этом субъекты Российской Федерации имеют право передать свою часть федерального налога на местный уровень полностью или частично. Перечень конкретных государственных пошлин прописан Бюджетным кодексом Российской Федерации для каждого бюджета;

- **региональные налоги** закрепляются за бюджетами субъектов Российской Федерации, но субъекты Российской Федерации имеют право передать эти доходы на местный уровень полностью или частично;

- **местные налоги** закрепляются за муниципальным образованием, но отдельные муниципалитеты (муниципального района и городские округа с внутригородским делением) имеют право передать эти доходы на нижестоящий уровень (поселение и внутригородские районы) полностью или частично.

Основным **принципом закрепления неналоговых доходов** за каким-либо бюджетом является форма собственности источника дохода: доходы от федерального имущества поступают в федеральный бюджет, от регионального – в бюджет субъекта Российской Федерации, от муниципального – в местный.

Основную часть безвозмездных поступлений составляют межбюджетные трансферты (дотации, субсидии, субвенции), причем достаточно специфична система их учета – **дотации, субсидии и субвенции одновременно являются доходами одного бюджета и расходами другого бюджета.**

По этой причине на региональном уровне сосредотачиваются как полученные из федерального бюджета межбюджетные трансферты, так и формируемые для передачи местным бюджетам. При этом в региональный бюджет могут поступать как межбюджетные трансферты на обеспечение функций органов власти субъекта Российской Федерации, так и трансферты, предназначенные для муниципальных образований (дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности за-

крытых административно-территориальных образований, субсидии на обеспечение мероприятий по подготовке и проведению международных соревнований, конгрессов и т. п., субвенции на реализацию конституционных прав граждан, например, на предоставление средств на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан), которые субъект Российской Федерации обязан передать на муниципальный уровень. Так же муниципалитеты получают трансферты непосредственно из регионального бюджета в качестве финансовой помощи на обеспечение выполнения своих полномочий.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, **движение межбюджетных трансфертов** может быть как нисходящим (из вышестоящего бюджета в нижестоящий), так и восходящим (из нижестоящего бюджета в вышестоящий), но на практике основная часть ресурсов двигается сверху вниз, что обусловлено более высокой наполняемостью федерального и отдельных региональных бюджетов в ущерб местным бюджетам – вышестоящие бюджеты вынуждены оказывать безвозмездную помощь нижестоящим бюджетам.

Установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и непосредственное их предоставление относится к компетенции федеральных органов государственной власти. Установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации и непосредственное их предоставление относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В общем порядке доходы от федеральных налогов и сборов, региональных налогов, местных налогов и сборов, страховых взносов на обязательное социальное страхование, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для

их распределения этими органами в соответствии с нормативами, установленными Бюджетным кодексом, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями Бюджетного кодекса, между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов.

Распределение доходов между бюджетами осуществляется в соответствии с кодом бюджетной классификации Российской Федерации, указанным в расчетном документе на зачисление средств, а в случае возврата (зачета, уточнения) платежа – согласно представленному администратором доходов бюджета им поручению (уведомлению). Денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации с момента их зачисления на единый счет этого бюджета

Приведем основные показатели доходов федерального бюджета. В соответствии с основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, ожидается постепенное снижение доходов федерального бюджета по отношению к ВВП на фоне сокращения доли нефтегазовых доходов (табл. 5.2).

Что обусловлено следующими факторами:

- во-первых, ожидается, что в отсутствие серьезных шоков в глобальной экономике цены на энергоносители на мировом рынке будут постепенно снижаться (нефть марки Юралс – 55 \$/барр. к 2022 году), в то время как курс рубля будет оставаться относительно стабильным в реальном выражении;

- во-вторых, в течение прогнозного периода доля самого нефтегазового сектора в структуре ВВП продолжит снижаться на фоне отстающих темпов роста (снижения по отдельным позициям) физических объемов добычи и экспорта нефти;

**Таблица 5.2 - Доходы федерального бюджета в
2019-2022 гг., млрд рублей**

Показатель	2019*	2020	2021	2022
ДОХОДЫ, ВСЕГО	19952,4	20379,4	21246,5	22058,3
ВВП, %	18,4	18,1	17,7	17,2
НЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ	7845,5	7472,2	7679,4	7730,6
ВВП, %	7,2	6,6	6,4	6,0
Базовые нефтегаз.доходы	4988,5	5139,3	5444,9	5695,0
Дополнительные нефтегаз. доходы	2 857,0	2332,9	2234,6	2035,7
НЕНЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ	12106,9	12907,1	13567,1	14327,6
ВВП, %	11,2	11,4	11,3	11,1
Связанные с внутренним производством	6322,0	6678,7	6964,0	7302,4
НДС на товары, реализуемые на территории Российской Федерации	4198,1	4508,5	4782,1	5090,0
Акцизы на производимые товары	941,7	959,8	940,7	906,7
Налог на прибыль	1182,2	1210,3	1241,2	1305,7
Связанные с импортом	3597,6	3766,1	4044,3	4373,1
НДС на ввозимые товары	2825,4	2983,9	3209,1	3473,5
Акцизы на ввозимые товары	90,9	125,9	131,3	137,4
Ввозные таможенные пошлины	681,4	656,3	703,9	762,2
Прочие доходы	2187,3	2462,4	2558,9	2652,1
Дивиденды, в т.ч. ПАО Сбербанк	619,4	760,6	930,9	1076,8

*оценка

- в-третьих, по мере роста истощенности разрабатываемых запасов, а также переноса инвестиций на льготные месторождения продолжит расти размер соответствующих налоговых расходов – в том числе в связи с введением налогового режима НДД (налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья).

В прогнозе доходов учтено поэтапное завершение налогового маневра в нефтегазовой отрасли, предусматривающее увеличение ставки НДС (налог на добычу полезных ископаемых) на нефть при одновременном снижении ставки экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты с доведением их к 2024 году до нулевого уровня. При этом с января 2019 года предусмотрен возвратный акциз на нефтяное сырье, направленное на переработку, и повышение ставок возвратных акцизов на отдельные нефтепродукты. При уточнении параметров завершения налогового маневра в ноябре 2018 года и

июле 2019 года возмещение в рамках демпфирующей компоненты возвратного акциза было существенно увеличено.

Структура и объем ненефтегазовых доходов федерального бюджета в рассматриваемом периоде достаточно стабильны - после небольшого увеличения по отношению к ВВП (до 11,2-11,4%) в 2019-2020 годах они будут незначительно снижаться (до 11,1% ВВП к 2022 году), преимущественно за счет снижения поступлений акцизов на нефтепродукты в связи с их поэтапной передачей на региональный уровень.

Доля НДС по отношению к ВВП незначительно увеличится в 2020 году по сравнению с оценкой текущего года (с 6,5% до 6,6% ВВП) – за счет влияния повышенной основной ставки налога (20%) в течение всего года (тогда как в I квартале 2019 года налог выплачивался за IV квартал 2018 года, по ставке 18%). В последующие годы ожидается рост ввозного НДС по отношению к ВВП за счет соответствующего роста импорта.

Существенный вклад в ненефтегазовые доходы в рассматриваемом периоде будут вносить поступления дивидендов от компаний с государственным участием. В прогнозе учтен постепенный переход к единому подходу по определению дивидендной политики компаний – направление на дивиденды не менее 50% чистой прибыли по МСФО.

Эти меры в соответствии с целями и задачами бюджетной политики не только обеспечат положительный эффект с фискальной точки зрения, но и поспособствуют созданию положительных структурных изменений и устранению препятствий для сбалансированного развития экономики.

5.3. Расходы бюджетов органов государственной власти и органов местного самоуправления

Главное назначение любого бюджета – финансовое обеспечение выполнения функций, возложенных на ор-

ганы власти соответствующего публично-правового образования, что реализуется посредством расходов бюджета.

Расходы бюджета непосредственно связаны с выполнением государством своих функций. Посредством распределения расходов бюджета происходит концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных задач, таких как финансирование образования, здравоохранения, агропромышленного комплекса, жилищного строительства, финансовое обеспечение социальных обязательств государства.



Расходы бюджета - выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным Кодексом источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

По **экономическому содержанию расходы бюджета** представляют собой денежные отношения, возникающие у государства (муниципального образования) с юридическими и физическими лицами, между органами власти различных уровней в связи с распределением и использованием бюджетных фондов.

По **материально-вещественному отношению расходы бюджета** – это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

В настоящее время размеры и структура обязательных расходов зависят от множества факторов, в том числе:

- характера внутреннего государственно-экономического устройства, его прочности;
- действующего правопорядка, способов его поддержки (силового или демократического);
- стабильности международного государственного устройства, постоянства и характера обеспечения неприкосновенности границ.

Направления расходов бюджетов представлены на рис. 5.3.

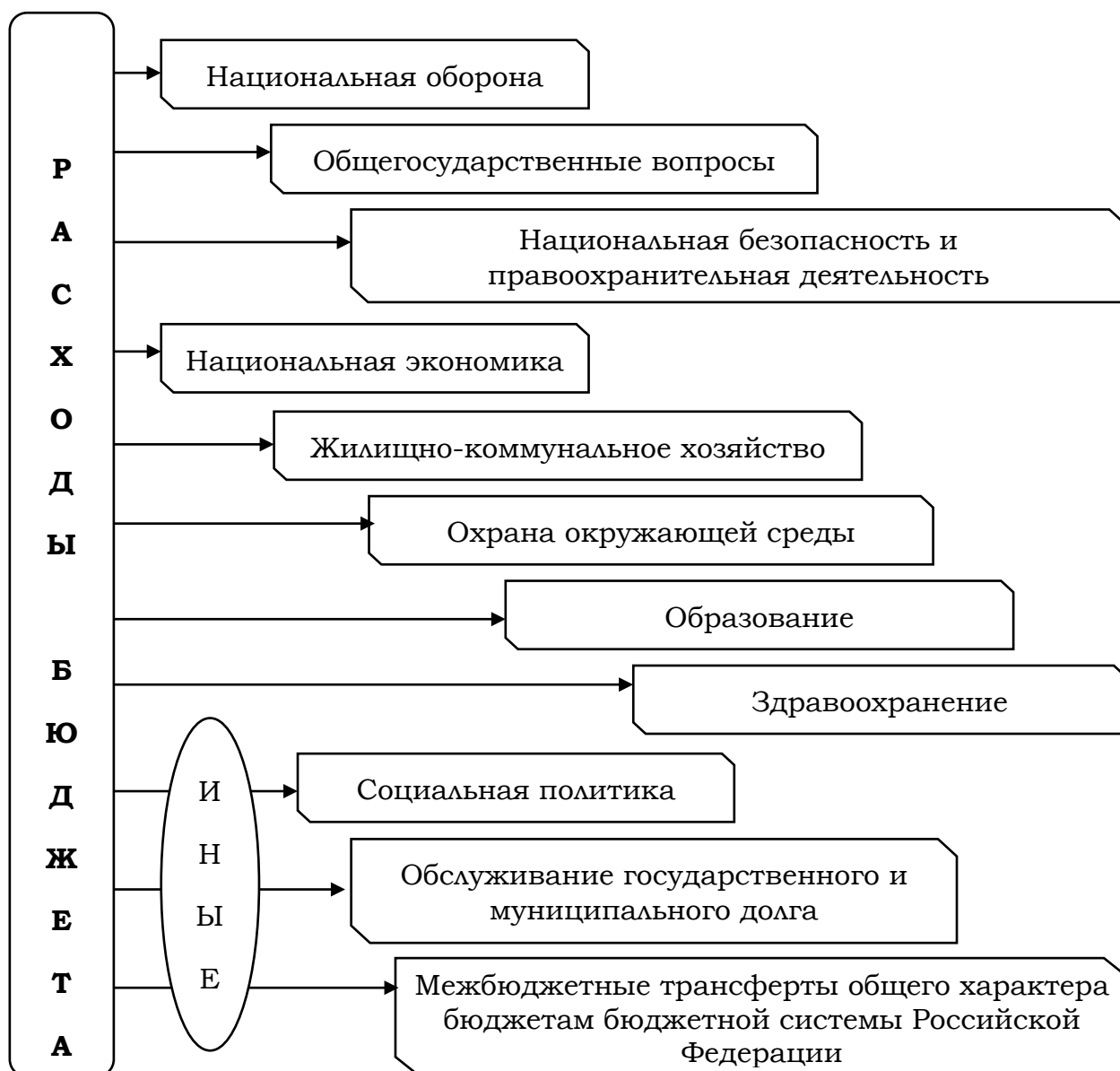


Рисунок 5.3 – **Направления расходов бюджетов**

Обязательные расходы бюджета связаны с выполнением важнейших функций государства: обеспечение суверенитета и внутренней безопасности для социально-экономического развития. Такие расходы включают:

- государственное и муниципальное управление,
- обеспечение правопорядка,
- содержание вооруженных сил.

Социальные расходы должны предусматривать следующие направления:

- обеспечение финансирования учреждений социальной сферы в размере, достаточном для производства установленного нормативными актами объема государственных (муниципальных) услуг требуемого качества;
- создание определенного уровня финансового обеспечения для физических лиц, относящихся к категориям получателей социальных выплат и не имеющих объективных возможностей значительно влиять на размер собственных источников доходов;
- формирование единых условий для функционирования социальной сферы в стране в целом.

Экономические расходы подразумевают:

- создание, сохранение и развитие видов деятельности, которые отражают уникальные особенности территории, являются предметами ее экономической специализации и обеспечивают значительный объем налоговых поступлений в бюджеты;
- обеспечение социальной стабильности, регулирование занятости населения и контроль уровня заработной платы. Это особенно важно в регионах, где основная часть работающих граждан задействована на предприятиях реального сектора экономики с ограниченным спектром возможностей для альтернативной занятости;
- диверсификацию экономического потенциала территории, регулирование и контроль положения предприятий и отраслей, которые имеют градообразующий характер, создание сбалансированной структуры экономики, позволяющей обеспечивать стабильные экономические показатели при различных внешних воздействиях, в том числе в периоды кризисов;
- обеспечение устойчивой работы экономических субъектов в регионе, в том числе в условиях негативных внешних воздействий, оказание финансовой поддержки организациям, положение которых в условиях кризиса является наиболее сложным, создание условий для выхода экономики из острой фазы кризиса.

Для обеспечения единства учета источников доходов и многочисленных направлений расходования средств бюджета применяется бюджетная классификация. **Бюджетная классификация расходов** является группировкой расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и отражает направление бюджетных средств на выполнение федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (муниципальными органами) и органами управления государственных внебюджетных фондов основных функций, решение социально-экономических задач

Перечень единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации элементов видов расходов классификации расходов бюджетов устанавливается Министерством финансов Российской Федерации.

Министерство финансов Российской Федерации утверждает общие требования к порядку формирования перечня кодов элементов видов расходов классификации расходов бюджетов при дополнительной детализации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов).

В соответствии со ст.65 БК РФ формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с **расходными обязательствами**, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.



Расходные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета

Понятие «расходные обязательства» является базовым при составлении, рассмотрении и исполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Расходные обязательства используются при составлении и рассмотрении проекта закона (решения) о бюджете. Перечень таких обязательств формируется на основе реестров расходных обязательств.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств.

Под реестром расходных обязательств понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Реестр расходных обязательств субъекта РФ (муниципального образования) ведется в порядке, установленном соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ и местной администрацией муниципального образования. Реестр

расходных обязательств субъекта РФ, а также свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, представляются в Минфин России. Реестр расходных обязательств муниципального образования представляется финансовым органом муниципального образования в финансовый орган субъекта РФ в установленном порядке.

Ведение реестра расходных обязательств отнесено к бюджетным полномочиям главного распорядителя бюджетных средств. При этом реестры расходных обязательств, направляемые главными распорядителями в финансовый орган, организующий составление проекта соответствующего бюджета, используются при подготовке бюджетов всех уровней и позволяют четко определить состав и объемы действующих обязательств.

Принятые расходные обязательства становятся обязательными к исполнению в соответствующем временном периоде. Законодательной основой реализации расходных обязательств является закон (решение) о бюджете.

Расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, становятся **бюджетными обязательствами**. Так же, как и расходные обязательства, они обязательны к исполнению. В процессе исполнения соответствующего бюджета бюджетные обязательства приобретают форму денежных обязательств.

Денежные обязательства - обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

Таким образом, понятия «бюджетные обязательства» и «денежные обязательства» характеризуют расходные обязательства на разных этапах их исполнения.

Расходные обязательства подразделяются на три вида: публичные обязательства, гражданско-правовые и публичные нормативные.

Публичные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Такие расходные обязательства возникают непосредственно у конкретного публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования). К таким расходным обязательствам можно отнести субвенции из Федерального фонда компенсаций, выделяемые органам власти субъекта РФ для осуществления делегированных полномочий.

В состав публичных обязательств входят публичные нормативные обязательства.

Публичные нормативные обязательства - публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

К публичным нормативным обязательствам относятся расходы на социальное обеспечение граждан: выплаты пенсий, пособий и компенсаций пенсионерам, ветеранам, людям с ограниченными возможностями, детям, оставшимся без попечения родителей, семьям, потерявшим кормильца, и т.д.

Гражданско-правовые обязательства возникают в результате оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), а также заключения органами власти и бюджетными учреждениями договоров и соглашений.

В соответствии с видами расходных обязательств осуществляются бюджетные ассигнования.

К бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на:

- оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;

- социальное обеспечение населения;

- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;

- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам;

- предоставление межбюджетных трансфертов;

- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;

- обслуживание государственного (муниципального) долга;

- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государст-

венной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.



Бюджетные ассигнования - предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (ст. 6 БК РФ).

Государственное (муниципальное) задание должно содержать:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Таким образом, БК установлена правовая основа для формирования в качестве базовой единицы бюджетного процесса связки «расходное обязательство - бюджетное ассигнование - государственное (муниципальное) задание».

В соответствии с основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, объем расходов федерального бюджета в 2020 году увеличится на 1,2 п.п. до 17,3% ВВП с по сравнению с параметрами 2018 года (16,1% ВВП) (табл. 5.3).

Базовые бюджетные ассигнования на 2020 и 2021 годы формируются на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ) на соответствующие годы, на 2022 год на основе бюджетных ассигнований,

утвержденных Федеральным законом № 459-ФЗ на 2021 год.

Таблица 5.3 - Расходы федерального бюджета в 2019-2022 гг., млрд рублей

Показатель	2019*	2020	2021	2022
Всего	18293,7	19503,3	20634,0	21763,3
Общегосударственные вопросы	1424,0	1555,4	1619,0	1665,1
Национальная оборона	2955,5	3100,8	3246,5	3332,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2215,8	2458,2	2456,0	2479,9
Национальная экономика	2711,3	2638,3	2842,8	3246,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	270,1	251,6	289,6	386,5
Охрана окружающей среды	200,0	348,4	411,5	437,7
Образование	860,6	911,6	947,3	903,5
Культура, кинематография	127,7	138,4	132,9	124,2
Здравоохранение	678,0	1022,1	961,3	976,2
Социальная политика	4870,4	5010,6	5046,1	4827,7
Физическая культура и спорт	64,7	69,9	61,1	64,2
Средства массовой информации	79,4	92,4	71,5	71,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	819,0	897,0	1037,1	1155,7
Межбюджетные трансферты общего характера	1017,3	1008,7	995,6	1004,1
Условно утвержденные	-	-	515,9	1088,2

**с учетом изменений в Федеральный закон от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»*

В расчете базовых бюджетных ассигнований учтены следующие факторы:

1) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на прогнозный уровень инфляции (индекс роста потребительских цен) в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации (далее – макропрогноз) в 2020 году – 3,0%, в 2021 году – 4,0%, в 2022 году – 4,0% и темпа роста прожиточного минимума пенсионера в 2019 году – 7,0%, в 2020 году – 2,6% и в 2021 году – 3,0%;

2) увеличение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на оплату труда, денежное довольствие военнослужащих и приравненных к ним лиц;

3) увеличение с 1 января ежегодно в соответствии с макропрогнозом на прогнозный темп роста номинальной начисленной среднемесячной заработной платы работников организаций в 2020 году на 5,4%, в 2021 году на 6,1%, в 2022 году на 6,5% на оплату труда отдельных категорий работников федеральных государственных учреждений здравоохранения и социального обеспечения населения, образования, культуры, науки в целях обеспечения сохранения целевых показателей Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы» и от 28 декабря 2012 года № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на достигнутом уровне.

4) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований в соответствии со среднегодовым курсом доллара США по отношению к рублю, предусмотренным в макропрогнозе, в 2020 году – 65,7 рублей за доллар США, в 2021 году – 66,1 рублей за доллар США, в 2022 году – 66,5 рублей за доллар США;

5) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований в связи с изменением численности (контингента) получателей социальных выплат и пособий, пенсий, грантов;

6) уменьшение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований по мероприятиям, реализация которых завершается;

7) увеличение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий «длящегося» характера, расходные обязательства по которым приняты в соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»;

8) увеличение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на реализацию послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г.;

9) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

10) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда в соответствии с положением статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

11) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований, зависящих от объема поступления доходов;

12) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на обслуживание государственного долга Российской Федерации;

13) уточнение законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов, включая приведение бюджетных ассигнований 2022 года в соответствие с паспортами национальных проектов;

14) изменение структуры законодательно установленного объема бюджетных ассигнований в связи с отражением изменений сводной бюджетной росписи федерального бюджета и уточнением порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации.

В приоритетном порядке предусмотрены дополнительные средства на мероприятия, содействующие достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года, определенными Указом № 204, а также задачами, поставленными Президентом Российской Федерации Федеральному Собранию.

Среди приоритетов в структуре расходов проекта бюджета – поддержка проектов в сфере экономики и развития инфраструктуры, национальной безопасности,

в то же время самый масштабный рост предусмотрен по статьям развития человеческого капитала, социальной сферы и программам повышения качества жизни граждан.

5.4. Бюджетный дефицит и методы его финансирования

Согласно ст. 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, к основным **характеристикам бюджета** относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета, дефицит (профицит) бюджета. То есть соотношение доходов и расходов бюджета публично-правового образования принимает одну из двух форм: дефицит или профицит.

Дефицит бюджета – превышение расходов бюджета над его доходами.

Профицит бюджета – превышение дохода бюджета над его расходами.

В связи с разнообразными факторами, определяющими возникновение дефицита, сложностью подходов к оценке его влияния на национальную экономику, в экономической литературе присутствуют различные классификации видов бюджетного дефицита. Остановимся на наиболее важных из них.

І. По определяющим экономическим закономерностям.

1. *Активный дефицит* (активная форма) определяется законами возрастания стоимости. В этом случае в экономике присутствуют объективные факторы, приводящие к увеличению стоимости затрат в государственном хозяйстве.

С точки зрения финансовой и бюджетной политики эта форма дефицита проявляется при реализации мероприятий по снижению налогов и увеличению расходов бюджета, что характерно для периодов экономического кризиса.

2. *Пассивный дефицит* (пассивная форма) зависит от инфляции и является признаком снижения экономической (деловой) активности, а не следствием государственного вмешательства.

II. По типу проводимой фискальной (финансовой) политики.

1. *Структурный дефицит* – представляет собой разность между расходами, заложенными в бюджете, и доходами, которые могут поступить от национальной экономики при существующей системе налогообложения (при полной занятости). Этот дефицит является следствием государственного регулирования экономики (дискреционной политики – сознательного манипулирования расходами и налогами с целью изменения реального объема национального производства, занятости и контроля над инфляцией). Государство сознательно устанавливает определенный уровень дефицита в данных экономических условиях и соответствующим образом корректирует экономическую политику.

2. *Циклический дефицит* – представляет собой положительную разницу между фактическим уровнем дефицита и величиной структурного дефицита.

III. По причинам возникновения и экономическим последствиям.

1. *Производительные дефициты* возникают в результате осуществления государственных инвестиций в экономику; при условии целевого использования вложенных средств оказывают стимулирующее воздействие на ее развитие. В принципе данный вид аналогичен инвестиционному дефициту.

2. *Непроизводительные дефициты*: являются следствием увеличения непроизводительных расходов бюджета, главным образом, на оборону и управление; оказывают дестабилизирующее воздействие на состояние финансовой сферы и в целом экономики. Это связано с тем, что дополнительные затраты не приводят к увеличению объемов производства, занятости, а следовательно, доходов бюджета в будущем.

IV. По степени распространения в бюджетной системе.

1. *Локальные дефициты* сосредоточены либо в одном отдельно взятом бюджете, либо одном звене или уровне бюджетной системы. Например, дефициты региональных или местных бюджетов. Локальные дефициты могут быть следствием целенаправленной политики централизации доходов бюджетной системы в вышестоящем бюджете, а также передачи значительных расходных полномочий на нижестоящий уровень. В этом случае они являются признаком серьезного дисбаланса бюджетной системы, при котором государственный бюджет сформирован без дефицита, а нижестоящие бюджеты дефицитны.

2. *Глобальные дефициты* преобладают в бюджетной системе в целом. Являются признаком бюджетного кризиса, неэффективной бюджетной политики. Дефицитность бюджетной системы, как правило, возникает при отсутствии определенной политики в системе управления расходами государства, что приводит к неоправданному росту непроизводительных расходов. Кроме того, она связана с нестабильностью доходной базы. Как правило, такая ситуация характерна для государств с переходной экономикой, при которой прежние способы формирования доходов и планирования расходов признаны нецелесообразными, а новые механизмы еще не достаточно апробированы (или не разработаны).

V. По возможности влияния на величину дефицита.

1. *Контролируемые дефициты* не превышают в течение бюджетного года пределов, предусмотренных законом о бюджете, либо приемлемого уровня для рыночной экономики. Любое экономически развитое и цивилизованное государство обязано привести имеющийся бюджетный дефицит к контролируемому уровню, так как только в этом случае финансовые ресурсы государства используются эффективно и возникают предпо-

сылки для сокращения и ликвидации бюджетного дефицита.

2. *Неконтролируемые дефициты* как правило, характерны для нестабильной экономики с высоким уровнем инфляции, увеличиваются быстрыми темпами в течение года. Если данный вид дефицита сопровождается глобальным характером, бюджетная система государства находится в серьезном кризисе. В большинстве государств подобная ситуация предопределяет глубокий экономический кризис, а также политическую нестабильность.

VI. По методу финансирования (данная классификация основана на относительных последствиях того или иного метода финансирования бюджетного дефицита для бюджетной системы и экономики в целом).

1. *Рыночные дефициты* финансируются за счет относительно более безопасных для экономики и бюджетной системы методов – выпуска ценных бумаг и привлечения кредитов в различных формах. Эти методы традиционно используются во всех государствах, где доминируют рыночные принципы организации хозяйства. Собственно, состав рыночных методов финансирования бюджетного дефицита является ограниченным, по сравнению с нерыночными способами. В частности, это связано с серьезным подготовительным этапом, предшествующим собственно выпуску ценных бумаг или получению кредита.

2. *Нерыночные дефициты* характеризуются использованием таких методов, как дополнительная денежная эмиссия, усиление налогового бремени (введение новых налогов или увеличение налоговых ставок), кредитование правительства Центральным Банком или приобретение последним государственных ценных бумаг, перечисление прибыли Банка в государственный бюджет и других. Использование указанных методов обусловлено острой потребностью в дополнительных денежных средствах, так как государство вынуждено финансировать значительные, как правило, текущие постоянные расхо-

ды. Такая ситуация свойственна государствам с переходной экономикой или развивающимся странам.

Широкое использование нерыночных способов обусловлено их относительной внешней простотой, возможностью достаточно быстрого получения необходимых ресурсов. При этом собственно проблема дефицитности бюджета не решается, а достигнутый эффект (покрытие расходов) будет носить краткосрочный характер.

VII. По специфическим особенностям национальной экономики.

1. *Хронические бюджетные дефициты* присущи странам, в экономике которых преобладают директивные методы планирования и экономического принуждения (СССР, страны Варшавского договора, развивающиеся страны Латинской Америки и т. п.). Именно эти особенности, характерные, прежде всего, для стран «социалистического лагеря», по мнению известного венгерского ученого Я. Корнаи, являлись причиной хронической дефицитности экономик этих стран. Бюджетный дефицит – это лишь одна сторона всеобщей дефицитности. Поэтому восстановление бюджетного равновесия является настоящей необходимостью и должно проводиться с учетом специфики директивной экономики.

2. *Дефициты в странах с рыночной экономикой* свойственны государствам, экономические отношения в которых строятся на основе свободной конкуренции и иных рыночных принципов. Как правило, эти дефициты носят менее глобальный характер, являясь следствием многообразных и разноплановых причин, но не связаны напрямую с методами государственной экономической политики. Хотя, если государство применяет политику дефицитного финансирования для стимулирования экономического роста, она может стать реальной причиной бюджетного дефицита. Таким образом, необходимо грамотно анализировать ситуацию дефицита и факторы, влияющие на ее возникновение.

VIII. По интервалу развития.

1. *Краткосрочные дефициты.* В соответствии с принятой в экономической литературе классификацией категорий по периодам времени дефициты данной группы присутствуют в бюджете в течение одного финансового года.

2. *Среднесрочные дефициты* имеют относительно стабильные формы проявления и могут быть ликвидированы в течение 5–10 лет. Этот срок является оптимальным для разработки программы ликвидации бюджетного дефицита, мобилизации необходимых доходов, сокращения неэффективных расходов и т. п. Развитые страны (например, США) оптимизировали собственные государственные бюджеты и сокращали дефицит именно в течение 7–10 лет. Хотя в ситуации с США эффект бездефицитного бюджета был нивелирован ростом затрат на национальную оборону.

3. *Долгосрочные или хронические дефициты.* Эти проблемы дисбаланса бюджетной системы переходят из года в год в течение более чем 10 лет. Они имеют определенную специфику в зависимости от принципов организации экономических отношений в стране; характеризуются наиболее негативными последствиями для бюджетов всех уровней.

IX. По форме проявления.

1. *Открытая форма дефицита* предполагает, что превышение расходов над доходами закреплено в законе (решении) о бюджете; осуществляется плановая работа по привлечению источников финансирования дефицита и иные мероприятия. Аналогично открытой инфляции открытая форма дефицита предпочтительнее с точки зрения контроля над ситуацией и регулирования бюджетной системы в целом.

2. *Скрытая форма дефицита* проявляется в виде сокращенных расходов бюджета, финансирование которых не осуществляется в данном финансовом году. Наличие скрытой формы дефицита является признаком бюджетного кризиса, так как в бюджете определенного

уровня сознательно сокращаются даже те затраты, которые относятся к группе текущих статей. Это может быть связано с недостаточными доходами бюджета, непредвиденными потерями доходных источников и невозможностью использовать по разным причинам наиболее эффективные источники финансирования дефицита (такие, как займы, выпуск ценных бумаг). При скрытом дефиците собственно в законе или решении о бюджете доходы, как правило, соответствуют расходам. Скрытая форма дефицита определяет проблемы в смежных с бюджетным сектором отраслях экономики. В частности, недофинансирование бюджетных учреждений приводит к задолженности перед поставщиками товаров и услуг, следовательно, к возникновению кризиса платежей и недоимке по обязательным платежам у последних. В зависимости от величины дефицита, его причин и видов, а также от состояния национальной экономики следует рассматривать вопрос об экономических последствиях дефицита.

В федеральном законе на соответствующий бюджетный год фиксируется предельный размер дефицита, т. е. предельный размер превышения расходов над доходами государства, а также определяются источники его покрытия.



Дефицит бюджета возникает в условиях инфляции и спада производства, когда расходы государства превышают его доходы (ст. 92 БК РФ)

Проблема бюджетного дефицита имеет большое значение для бюджетной системы и экономики в целом, независимо от типа государственного устройства и принципов хозяйствования. Термин «дефицит» (deficit) имеет латинское происхождение и в буквальном переводе означает «недостает».

Бюджетный дефицит является важным индикатором состояния бюджетной сферы государства и оказы-

вает влияние на любые протекающие в ней процессы. Степень этого влияния зависит, прежде всего, от величины дефицита, причин его возникновения, а также выбранных способов финансирования излишних расходов бюджета.

Общая причина дефицита бюджета – рост предельных общественных издержек производства. Вследствие этого возникает необходимость использования денежных средств в размере, превышающем имеющиеся источники доходов. Рост издержек может быть связан с расширением политических и социальных функций государства, с возрастанием его роли в жизни общества. Прежде всего это означает, что требуются дополнительные ресурсы, не компенсируемые ростом платежей в бюджет.

В современной мировой экономике развитые страны придерживаются концепции «циклически сбалансированного бюджета», то есть допускают его существование, но разрабатывают и применяют инструменты для управления им. **Управление дефицитом** – это комплекс мероприятий по определению предельного размера дефицита, поиску и привлечению источников его финансирования и разработке мероприятий по ликвидации при наличии объективных предпосылок.

К таким инструментам управления дефицитом можно отнести:

- 1) установление предельных размеров дефицита;
- 2) определение экономически целесообразных источников покрытия дефицита.

В развитых странах чаще всего законодательно утверждается лимит, который величина дефицита бюджета не должна превышать. Пределы дефицитов бюджетов Российской Федерации устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Дефицит федерального бюджета утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и определяется как разница между общим объемом расходов и об-

щим объемом доходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Дефицит бюджета субъекта РФ на очередной финансовый год и каждый год планового периода, дефицит местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и каждый год планового периода) устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете с соблюдением ограничений.

Дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 процентов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Дефицит местного бюджета не должен превышать 10 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.



Кредиты Центрального банка Российской Федерации, а также приобретение Центральным банком Российской Федерации государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации, муниципальных ценных бумаг при их размещении **не могут быть источниками финансирования дефицита соответствующего бюджета**

В соответствии с бюджетной классификацией едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации **группами и подгруппами источников финансирования дефицитов бюджетов являются:**

1) источники внутреннего финансирования дефицитов бюджетов (исчисляются в рублях):

- государственные (муниципальные) ценные бумаги;
- кредиты кредитных организаций;
- бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- кредиты международных финансовых организаций;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета;
- иные источники;

2) источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов (исчисляются в иностранной валюте, используются для покрытия дефицитов федерального и региональных бюджетов):

- государственные ценные бумаги;
- кредиты иностранных государств, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- кредиты кредитных организаций;
- иные источники.

Конкретные перечни источников финансирования дефицитов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации регламентируются статьями 94–96 Бюджетного кодекса Российской Федерации – для каждого уровня бюджета свой перечень.

В состав источников внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами кредитных организаций;

– разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами международных финансовых организаций;

– изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года;

– иные источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, включающие: поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации; поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, уменьшенные на размер выплат на их приобретение; курсовая разница по средствам федерального бюджета; объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу; разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации; разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации; разница между суммой средств, полученных от возврата бюджетных кредитов за счет средств целевых

иностранных кредитов, предоставленных внутри страны, и суммой предоставленных внутри страны бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов; разница между суммой средств, полученных от возврата предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов (ссуд), и суммой предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов; разница между средствами, перечисленными с единого счета федерального бюджета, и средствами, зачисленными на единый счет федерального бюджета, при проведении операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета.

В состав источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета включаются:

– разница между средствами, поступившими от размещения государственных займов, которые осуществляются путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации и номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

– разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщикам товаров и (или) услуг на экспорт в счет погашения государственного внешнего долга Российской Федерации, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц;

– разница между привлеченными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами кредитных организаций.

В состав источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации включаются:

– разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта

Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;

- разница между привлеченными и погашенными субъектом Российской Федерации в валюте Российской Федерации кредитами кредитных организаций;

- разница между привлеченными и погашенными субъектом Российской Федерации в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта Российской Федерации другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

- разница между привлеченными и возвращенными субъектом Российской Федерации кредитами иностранных банков в валюте Российской Федерации;

- разница между привлеченными и погашенными субъектом Российской Федерации в валюте Российской Федерации кредитами международных финансовых организаций;

- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации в течение соответствующего финансового года;

- иные источники внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

В состав источников внешнего финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

- разница между привлеченными и погашенными субъектом Российской Федерации кредитами иностранных банков в иностранной валюте;

- разница между привлеченными и погашенными субъектом Российской Федерации кредитами междуна-

родных финансовых организаций в иностранной валюте;

- разница между привлеченными и погашенными субъектом Российской Федерации бюджетными кредитами в иностранной валюте, предоставленными Российской Федерацией в рамках использования целевых иностранных кредитов;

- иные источники внешнего финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

В состав источников внутреннего финансирования дефицита местного бюджета включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;

- разница между привлеченными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации;

- разница между привлеченными и погашенными муниципальным образованием в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

- изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;

- иные источники внутреннего финансирования дефицита местного бюджета.

Дефицит бюджета приводит не только к экономическим последствиям, но и социальным. Так напрямую снижается уровень доходов населения, занятого в общественном секторе экономики, а сокращение возможностей публично-правовых образований финансирования своих обязательств приведет к ухудшению качества и/или сокращению количества (доступности) государственных и муниципальных услуг, что отразится на уровне жизни всех граждан страны.

Профициту бюджета уделяется гораздо меньшее внимание и в научных следованиях, и в государственном регулировании. Так, при принятии Бюджетного кодекса Российской Федерации в 1998 г. в нем была предусмотрена глава «Профицит бюджета и порядок его использования».

В действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации не говорится о необходимости составления бюджета без профицита, но это предполагает принцип сбалансированности бюджета, закрепленный в статье 33: объем расходов бюджета должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита. То есть бюджет должен планироваться с дефицитом. А глава о профиците бюджета была исключена из Бюджетного кодекса еще до вступления его в силу в 2000 г.

Действующая система распределения налоговых и неналоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации приводит к тому, что профицит федерального бюджета обуславливается в большей степени уровнем цен на мировом рынке энергоресурсов – при превышении фактической цены нефти над запланированным уровнем образуется профицит федерального бюджета; а профицит региональных бюджетов – объемом валового продукта, рост которого приводит к росту налоговых поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации; профицит местных бюджетов является исключительным событием (появляется только в бюджетах крупных городов при существенной положительной динамике объемов промышленного производства, что приводит к росту поступлений налога на доходы физических лиц). При наличии профицита бюджета особую значимость приобретает правильность выбора его эффективного использования. Теоретически можно назвать три варианта использования профицита: создание финансового резерва, досрочное погашение долговых обязательств, осуществление бюджетных инвестиций. Наибольшее внимание в Рос-

сии уделяется первому пути – созданию резерва, причем на федеральном уровне.

До 1 января 2018 г. на федеральном уровне формировались два накопительных фонда: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Причем создавались они только за счет нефтегазовых доходов при условии, что фактическая базовая цена на нефть превышала плановое значение.

В соответствии с концепцией «циклически сбалансированного бюджета» средства фондов использовались в большей степени на покрытие дефицита федерального бюджета, возникающего при снижении доходов бюджета.

С 1 января 2018 г. Резервный фонд ликвидирован, остатки средств переведены на счет Фонда национального благосостояния.

Фонд национального благосостояния используется для:

- обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации;
- покрытия дефицита федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации; – финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, начатых до 1 января 2018 г.

Первичный структурный дефицит федерального бюджета на среднесрочную перспективу закладывается на уровне 0,4%-0,5% ВВП. Этот ресурс в 2020 году будет использован как элемент так называемого «*золотого правила*», когда структурный дефицит бюджета направляется на создание новых активов, вносящих значимый вклад в повышение потенциала экономического развития (*а, соответственно, и доходов бюджета*), а не на текущее потребление.

В соответствии с основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов ос-

новными источниками финансирования дефицита будут выступать внутренние заимствования (табл. 5.4).

Средства Фонда национального благосостояния (ФНБ) будут использоваться в целях софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации.

Использование средств ФНБ в целях финансирования дефицита федерального бюджета или бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на предстоящий период 2020-2022 годов не предполагается.

В предстоящем периоде объем государственного долга Российской Федерации сохранится на безопасном уровне (менее 20% ВВП).

Таблица 5.4 - Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2019-2022 гг., млрд рублей

Показатель	2019*	2020	2021	2022
Источники финансирования дефицита	-1881,2	-876,1	-612,5	-295,0
Источники внутреннего финансирования дефицита	-1569,0	-550,1	-575,5	-69,2
Использование ФНБ	4,7	4,5	4,3	4,1
Государственные ценные бумаги	1566,6	1740,2	1549,0	1825,9
Приватизация	13,2	11,3	3,6	3,6
Бюджетные кредиты	53,1	75,3	150,9	157,0
Увеличение остатков на счете по зачислению доп. нефтегазовых доходов в ин. валюте	-3177,0	-2332,9	-2234,6	-2035,7
Прочие	-29,7	-48,4	-48,8	-24,2
Источники внешнего финансирования	-312,2	-326,0	-37,0	-225,7
Заемные источники	-156,9	-135,9	171,5	41,1
Государственные кредиты	-151,8	-185,4	-205,6	-264,2
Прочие	-3,5	-4,7	-2,9	-2,7

**с учетом изменений в Федеральный закон от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»*

Структура государственного долга приведена в табл. 5.5.

Таблица 5.5 - Государственный долг Российской Федерации в 2019-2022 гг., млрд рублей

Показатель	2019*	2020	2021	2022
Объем государственного долга	15439,5	17201,9	19117,7	21204,0
<i>ВВП, %</i>	<i>14,2</i>	<i>15,2</i>	<i>15,9</i>	<i>16,5</i>
в т.ч. по государственным гарантиям	3351,4	3448,9	3533,5	3613,6
<i>ВВП, %</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>2,9</i>	<i>2,8</i>
Внутренний государственный долг	11142,2	12981,3	14643,7	16619,3
<i>к общему объему, %</i>	<i>72,2</i>	<i>75,5</i>	<i>76,6</i>	<i>78,4</i>
в т.ч. по государственным гарантиям	1793,2	1823,2	1853,2	1883,2
Внешний государственный долг	4297,3	4220,6	4474,1	4584,8
<i>к общему объему, %</i>	<i>27,8</i>	<i>24,5</i>	<i>23,4</i>	<i>21,6</i>
в т.ч. по государственным гарантиям	1558,3	1625,7	1680,3	1730,4

*оценка

Финансирование дефицита государственного бюджета может осуществляться за счет, как внешнего заимствования, так и заимствования внутри страны. Влияние *внутреннего и внешнего заимствования* на величину финансовых ресурсов страны, платежный баланс и рост экономической активности различно.

Внешнее заимствование, в момент поступления средств приводит к увеличению общего объема финансовых ресурсов страны и позволяет увеличить суммарный спрос государства на товары и услуги национального производства, если средства направляются на эти цели. Вместе с тем займы иностранных государств, международных финансовых организаций и зарубежных банков могут использоваться для оплаты государственных закупок за рубежом, возврата ранее полученных кредитов, процентов по внешним займам, направляться после конвертации в национальную валюту на выплаты населению и для других целей.

Высшим органом управления государственным кредитом в РФ является Федеральное Собрание Российской Федерации, которое устанавливает максимальные размеры как привлечения средств для финансирования бюджетного дефицита или рефинансирования ранее сделанных долгов, так и кредитования за счет средств бюджета.

В соответствии с Конституционным законом «О правительстве» предельный объем выпуска тех или иных ценных бумаг устанавливается Правительством. В соответствии с Бюджетным Кодексом РФ Правительство РФ вправе осуществлять внешние заимствования в объеме свыше установленного законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, если при этом оно осуществляет реструктуризацию государственного внешнего долга, приводящую к снижению расходов на его обслуживание.

Для оптимизации управления внутренними и внешними заимствованиями БК РФ предусматривает разработку Правительством двух программ:

- Программы государственных внешних заимствований (ст. 108);

- Программы государственных внутренних заимствований (ст. 110).

Указанные программы представляют собой перечень заимствований на очередной финансовый год с указанием целей, источников, сроков возврата. Программы представляются Федеральному Собранию РФ одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год и подлежат утверждению.

В РФ действует единая система учета и регистрации государственных заимствований РФ. Для этого названные выше департаменты Минфина ведут государственные книги внутреннего и внешнего долга РФ.

Заимствование внутри страны означает лишь перераспределение имеющихся в стране ресурсов между секторами экономики. Воздействие на экономику внутреннего заимствования определяется характером заимствуемых государством средств. Если привлекаемые государством кредитные ресурсы могут быть направлены на иные цели, то заимствование их государством уменьшает объем расходов других секторов экономики и не увеличивает общий спрос в экономике. В случае если при государственном заимствовании общий объем расходов других секторов не уменьшается, то государ-

ственное заимствование приводит к росту совокупного спроса в экономике.

Различия в экономической значимости заимствования у отдельных категорий инвесторов определяют потребность в классификации операций финансирования по типу кредитора.

Характер влияния государственного заимствования на экономическое развитие зависит от того, какие сектора и подсектора экономики, объединяющие относительно однородные субъекты хозяйствования со сходными целями и моделями экономического поведения, кредитуют государство. Если заимствование производится у банков, то, по-видимому, это в меньшей мере отразится на сокращении расходов других секторов, чем, например, заимствование у домашних хозяйств или у предприятий. Практически операции внутреннего заимствования могут оказать только сокращающее или нулевое влияние на возможности расходов других секторов экономики. Вместе с тем, поскольку государство само производит расходы, то расходование государством заемных средств не оказывает влияния на общий объем расходов в стране либо ведет к его росту.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что относят к бюджетным правоотношениям?
2. Какой документ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства в Российской Федерации?
3. Что входит в состав бюджетного законодательства РФ?
4. Что включается в состав бюджетных полномочий Российской Федерации?
5. Охарактеризуйте бюджетные полномочия субъектов РФ.
6. Перечислите бюджетные полномочия муниципальных образований.
7. Раскройте структуру доходов государственного бюджета Российской Федерации.

8. Охарактеризуйте структуру расходов бюджета.
9. Что включают в себя собственные доходы бюджетов?
10. Назовите виды доходов бюджетов бюджетной системы.
11. Что включают в себя неналоговые доходы бюджетов?
12. Дайте характеристику группы доходов бюджета «безвозмездные поступления».
13. Какой раздел расходов бюджета, по логике, включает в себя производительные расходы?
14. Какой показатель оказывает влияние как на величину доходов бюджета, так и на плановые объемы расходов?
15. Какое понятие возникает при изучении доходов и расходов бюджета с точки зрения экономического смысла?
16. Что означает понятие «профицит»?
17. Назовите виды дефицита?
18. Назовите основные источники финансирования дефицита федерального бюджета.
19. Какие явления имеют принципиально важное значение для концепции «циклически сбалансированного бюджета»?
20. К кризису финансов какого уровня может приводить бюджетный дефицит?
21. Вследствие реализации Правительством Российской Федерации крупных национальных проектов возможно возникновение какого вида дефицита федерального бюджета?

ГЛАВА 6.

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС, ЕГО ОРГАНИЗАЦИЯ

После изучения 6 главы обучающийся должен:

знать

- систему бюджетного законодательства в РФ;
- компетенцию участников бюджетного процесса;
- организацию бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровнях;
- особенности формирования бюджетов бюджетной системы РФ;
- методы анализа бюджетных показателей на всех этапах их формирования и исполнения;
- порядок исполнения бюджетов по доходам и расходам;
- основы системы государственного финансового контроля;
- формы и методы осуществления бюджетного контроля;

уметь

- разрабатывать нормативные документы по вопросам бюджета;
- использовать основные показатели бюджетного планирования и документы, необходимые для разработки бюджета;
- представить этапы бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровнях;
- оценивать показатели исполнения бюджетов и внебюджетных фондов, использовать их в ходе разработки предложений по совершенствованию механизма формирования и использования государственных финансовых ресурсов;
- использовать различные методы и методики для проведения государственного финансового контроля;

владеть

- навыками работы с основными законами и нормативными документами, регламентирующих бюджетный процесс в РФ;
 - навыками планирования федерального, регионального или муниципального бюджета;
 - навыками в области составления и исполнения бюджетов;
 - навыками проведения анализа отчетов об исполнении бюджетов различных уровней;
 - оценкой механизма разграничения бюджетных полномочий в рамках бюджетного процесса;
 - навыками работы в системе «Электронный бюджет»;
 - навыками организации и проведения государственного финансового контроля
-

6.1. Содержание бюджетного процесса, полномочия его участников

Содержание бюджетного процесса определяется государственным и бюджетным устройствами страны.



Бюджетный процесс - это регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности

Основные задачи бюджетного процесса:

- выявить финансовые резервы государства;
- расчет доходов и расходов бюджетов должен быть максимально приближен к реальности;
- должна быть обеспечена максимальная сбалансированность бюджетов;

- бюджеты должны быть согласованы с экономической программой, реализация которой осуществляется;
- необходимо осуществлять бюджетное регулирование для того, чтобы доходы перераспределялись среди разноуровневых бюджетов, экономических регионов и др.

Рассмотрим **принципы бюджетного процесса**.

Принцип последовательности. Органы исполнительной и законодательной власти последовательно вступают в бюджетный процесс.

Принцип ежегодности. Утверждение бюджета осуществляется до начала планируемого бюджетного года. Это позволяет более точно определять тенденции рыночного развития, учитывать текущие изменения темпов роста производства, ВВП, курса рубля и т. д.

Принцип публичности и гласности. Бюджетный процесс абсолютно публичная и гласная процедура.

Принцип специализации бюджетных показателей. Осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса. Существует бюджетная классификация, позволяющая сгруппировать доходы/расходы бюджета в соответствии с определенными основаниями.

Законодательство РФ определяет круг участников бюджетного процесса и их полномочия.

Участники бюджетного процесса в РФ представлены на рисунке 6.1.

Президент РФ обладает следующими бюджетными полномочиями:

- издает указы, регулирующие бюджетные правоотношения;
- направляет Бюджетное послание Федеральному Собранию РФ, в котором определяется бюджетная политика РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- рассматривает и утверждает соответствующие бюджеты и отчеты об их исполнении;

- осуществляет последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов;
- формирует и определяет правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением соответствующих бюджетов.



Рисунок 6.1 - **Участники бюджетного процесса**

Законодательные (представительные) органы государственной власти обладают следующими бюджетными полномочиями:

- обеспечивают проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывают и представляют Государственной Думе Федерального Собрания РФ федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляют отчет об исполнении федерального бюджета;
- разрабатывают и реализуют налоговую политику;
- обеспечивают совершенствование бюджетной системы;

- принимают меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляют управление государственным внутренним и внешним долгом РФ;
- осуществляют валютное регулирование и валютный контроль;
- руководят валютно-финансовой деятельностью в отношениях РФ с иностранными государствами;
- разрабатывают и осуществляют меры по проведению единой политики цен.

Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством РФ правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Министерство финансов РФ обладает следующими бюджетными полномочиями:

- организует составление и составляет проект федерального бюджета, представляет его в Правительство РФ, принимает участие в разработке проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ;
- ведет реестр расходных обязательств РФ;
- осуществляет методологическое руководство в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- разрабатывает и представляет в Правительство РФ основные направления бюджетной и налоговой политики;

- разрабатывает прогноз основных параметров бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе прогноз консолидированного бюджета РФ;

- проектирует предельные объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета либо субъектам бюджетного планирования;

- разрабатывает программу государственных внутренних и внешних заимствований РФ;

- ведет Государственную долговую книгу РФ;

- осуществляет управление государственным долгом и государственными финансовыми активами;

- организует исполнение федерального бюджета, устанавливает порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета, бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета и кассового плана исполнения федерального бюджета;

- устанавливает порядок составления и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений, а также порядок ведения бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях;

- устанавливает единую методологию бюджетной классификации РФ и бюджетной отчетности;

- разрабатывает проекты методик распределения и порядок предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы РФ (за исключением межбюджетных трансфертов, предоставляемых иными главными распорядителями средств федерального бюджета);

- обеспечивает предоставление бюджетных кредитов в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, в порядке, установленном Правительством РФ;

- обладает правом приостановления предоставления межбюджетных трансфертов и т.д.

Исполнительные органы государственной власти обладают следующими бюджетными полномочиями:

- обеспечивают составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов, разрабатывают и утверждают методики распределения и (или) порядки предоставления межбюджетных трансфертов, обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов, обеспечивают управление государственным (муниципальным) долгом;

- составляют проект соответствующего бюджета (проект бюджета и среднесрочного финансового плана), представляют его с необходимыми документами и материалами для внесения в законодательный (представительный) орган, организуют исполнение бюджета, устанавливают порядок составления бюджетной отчетности;

- ежемесячно составляют и представляют отчет о кассовом исполнении бюджета в порядке, установленном Министерством финансов РФ.

Органы государственного финансового контроля обладают следующими бюджетными полномочиями:

- осуществляют полномочия по контролю в финансово-бюджетной сфере в порядке, установленном Правительством РФ;

- осуществляют внешний контроль качества работы аудиторских организаций в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности»;

- осуществляют анализ исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций), а также направление в Ми-

нистерство финансов РФ докладов и предложений о совершенствовании методического обеспечения деятельности указанных органов (должностных лиц) по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля;

- осуществляют анализ проведения главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также направление главным администраторам бюджетных средств рекомендаций по организации внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

- утверждают общие требования к осуществлению органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций), контроля за соблюдением Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- осуществляют в рамках своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством РФ;

- представляют в установленном порядке в судебных органах права и законные интересы РФ.

Органы управления государственными внебюджетными фондами обладают следующими бюджетными полномочиями:

- обеспечивают составление проекта бюджета государственного внебюджетного фонда РФ на очередной финансовый год и плановый период и представление его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов;

- обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности, представляют отчет об исполне-

нии бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов;

- осуществляют последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов.

Центральный банк обладает следующими бюджетными полномочиями:

- совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики;

- обслуживает счета бюджетов;

- осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ.

Главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета обладают следующими бюджетными полномочиями:

- формируют перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета;

- представляют сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета;

- представляют сведения для составления и ведения кассового плана;

- формируют и представляют бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета.

Главные распорядители средств бюджета обладают следующими бюджетными полномочиями:

- обеспечивают результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;

- формируют перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств;

- ведут реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований;

- осуществляют планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований;

- составляют, утверждают и ведут бюджетную роспись, распределяют бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняют соответствующую часть бюджета;

- определяют порядок утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казенными учреждениями;

- формируют и утверждают государственные (муниципальные) задания;

- обеспечивают контроль за соблюдением получателями субвенций, межбюджетных субсидий и иных субсидий, определенных Бюджетным Кодексом РФ, условий, установленных при их предоставлении;

- организуют и осуществляют ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности;

- формируют бюджетную отчетность главного распорядителя бюджетных средств;

- отвечают от имени РФ, по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств.

Главные администраторы доходов бюджета обладают следующими бюджетными полномочиями:

- формируют перечень подведомственных ему администраторов доходов бюджета;

- представляют сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана и (или) проекта бюджета;

- представляют сведения для составления и ведения кассового плана;

- формируют и представляют бюджетную отчетность главного администратора доходов бюджета.

Администраторы источников финансирования дефицита бюджета обладают следующими бюджетными полномочиями:

- осуществляют планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета;

- осуществляют контроль за полнотой и своевременностью поступления в бюджет источников финансирования дефицита бюджета;

- обеспечивают поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета;

- формируют и представляют бюджетную отчетность.

Распорядители бюджетных средств обладают следующими бюджетными полномочиями:

- осуществляют планирование соответствующих расходов бюджета;

- распределяют бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполняет соответствующую часть бюджета;

- вносят предложения главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится, по формированию и изменению бюджетной росписи;

- в случае и порядке, установленных соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, осуществляют отдельные бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится.

Получатели средств бюджета обладают следующими бюджетными полномочиями:

- обеспечивают результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;

- составляют и исполняют бюджетную смету;

– принимают и (или) исполняют в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;

– ведут бюджетный учет либо передают на основании соглашения это полномочие иному государственному (муниципальному) учреждению (централизованной бухгалтерии);

– формируют и представляют бюджетную отчетность получателя бюджетных средств соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств.

Администраторы доходов бюджета обладают следующими бюджетными полномочиями:

– осуществляют начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним;

– осуществляют взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов;

– принимают решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляет поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в порядке, установленном Министерством финансов РФ;

– принимают решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты бюджетной системы РФ и представляет уведомление в орган Федерального казначейства;

– в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета формируют и представляют главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления полномочий соответствующего главного администратора доходов бюджета.

6.2. Этапы бюджетного процесса

Основы составления проектов бюджетов закреплены в главе 20 БК РФ. Проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств. Проект федерального бюджета и проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, проект бюджета субъекта РФ и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов составляются и утверждаются сроком на три года - очередной финансовый год и плановый период (рис 6.2).

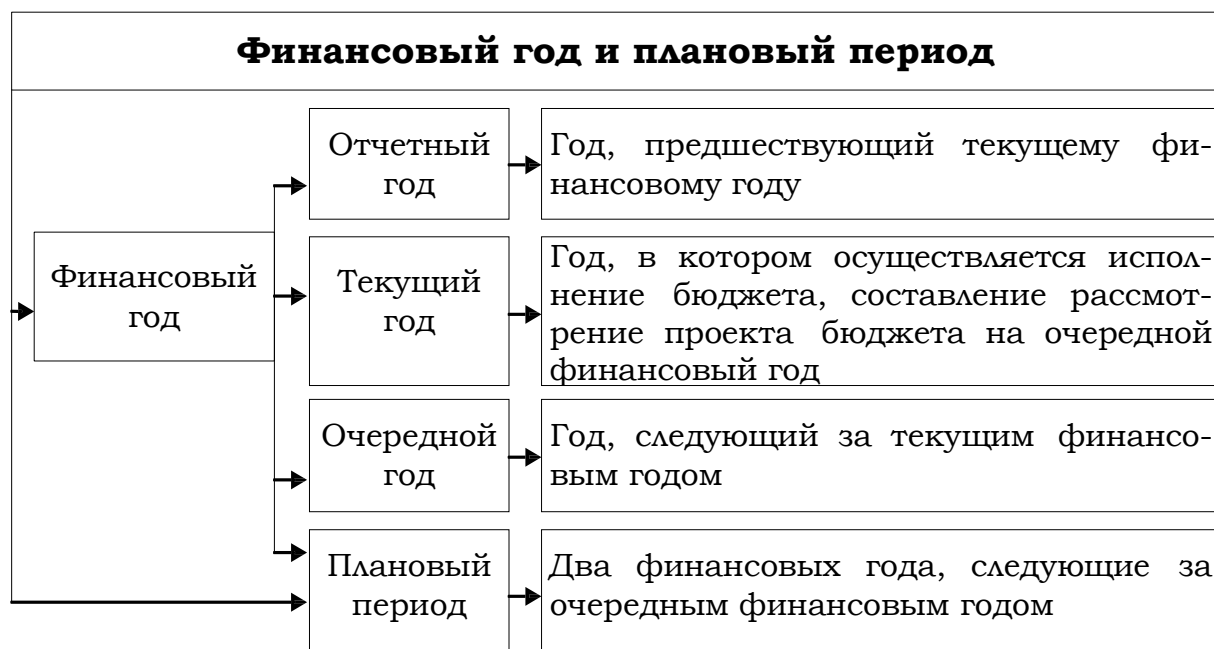


Рисунок 6.2 – **Понятия финансового года и планового периода**

Проект бюджета муниципального района, проект бюджета городского округа, проект бюджета городского округа с внутригородским делением, проект бюджета внутригородского района составляются и утверждаются сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с муниципальными пра-

вовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Проект бюджета городского, сельского поселения составляется и утверждается сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с муниципальным правовым актом представительного органа городского, сельского поселения.

В случае, если проект местного бюджета составляется и утверждается на очередной финансовый год, местная администрация муниципального образования разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план муниципального образования.

Долгосрочное бюджетное планирование осуществляется путем формирования бюджетного прогноза РФ на долгосрочный период, бюджетного прогноза субъекта РФ на долгосрочный период, а также бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период.



Под **бюджетным прогнозом на долгосрочный период** понимается документ, содержащий прогноз основных характеристик соответствующих бюджетов (консолидированных бюджетов) бюджетной системы РФ, показатели финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ на период их действия, иные показатели, характеризующие бюджеты (консолидированные бюджеты) бюджетной системы РФ, а также содержащий основные подходы к формированию бюджетной политики на долгосрочный период

Бюджетный прогноз РФ, субъекта РФ на долгосрочный период разрабатывается каждые шесть лет на двенадцать и более лет на основе прогноза социально-экономического развития соответственно РФ, субъекта РФ на соответствующий период.



Рисунок 6.3 – Общая характеристика этапов бюджетного процесса

Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период разрабатывается каждые три года на шесть и более лет на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования на соответствующий период.

Орган, осуществляющий составление проекта бюджета: Правительство РФ
Орган, непосредственно осуществляющий составление проекта бюджета: Министерство финансов РФ.

В РФ бюджетный процесс на всех уровнях бюджетной системы состоит из **четырёх стадий (этапов)** (рис. 6.3):

- 1) составление проекта бюджета;
- 2) рассмотрение и утверждение бюджета;
- 3) исполнение бюджета;
- 4) составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности

Этап I. Составление проекта бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Начальный этап бюджетного процесса. На этом этапе определяются основные характеристики бюджета на текущий финансовый год и плановый период, налоговая, бюджетная и денежно-кредитная политика на предстоящий год, основные методы и направления покрытия дефицита бюджета, долговая политика, а также распределение бюджетных ассигнований.

Документы, необходимые для составления проекта закона о бюджете:

– Положения послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в РФ.

– Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики РФ.

– Прогноз социально-экономического развития.

– Бюджетный прогноз (проект бюджетного прогноза, проект изменений бюджетного прогноза) РФ на долгосрочный период.

– Государственные программы (проекты государственных программ, проекты изменений указанных программ) РФ.

Прогноз социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального образования разрабатывается на период не менее трех лет.

Прогноз социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального образования одобряется соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией одновременно с принятием решения о внесении проекта бюджета в законодательный (представительный) орган.

Прогноз социально-экономического развития на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается путем уточнения параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода.

В пояснительной записке к прогнозу социально-экономического развития приводится обоснование параметров прогноза, в том числе их сопоставление с ранее утвержденными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений.

Одновременно с прогнозом социально-экономического развития РФ уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти осуществляет разработку основных направлений таможенно-тарифного регулирования.

Доходы бюджета прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития территории в условиях действующего на день внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства РФ, а также законодательства РФ, законов субъектов РФ и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих неналоговые доходы бюджетов бюджетной системы РФ.

Планирование бюджетных ассигнований осуществляется раздельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств.

Под **бюджетными ассигнованиями на исполнение действующих расходных обязательств** понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, не предлагаемыми (не планируемыми) к изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к признанию утратившими силу либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, заключенные (подлежащие заключению) получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов).

Под **бюджетными ассигнованиями на исполнение принимаемых обязательств** понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к принятию либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, подлежащие заключению получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов).

Планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) бюджетными и автономными учреждениями осуществляется с учетом **государственного (муници-**

пального) задания на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также его выполнения в отчетном финансовом году и текущем финансовом году.

При составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период или о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период Министерство финансов РФ направляет предложения по объемам бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период (на текущий финансовый год и плановый период) в Управление делами Президента РФ в части обеспечения функционирования Президента РФ и его администрации, в Верховный Суд РФ, Конституционный Суд РФ, Государственную Думу, Совет Федерации и Счетную палату РФ в части обеспечения функционирования указанных органов.



Государственное (муниципальное) задание - документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)

Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации **государственных (муниципальных) программ** утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

По каждой государственной программе РФ, государственной программе субъекта РФ, муниципальной программе ежегодно проводится оценка эффективности

ее реализации. Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.

Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности РФ и на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность РФ и предоставление субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности РФ или на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность РФ, а также бюджетные инвестиции и предоставление субсидий на подготовку обоснования инвестиций и проведение его технологического и ценового аудита, если подготовка обоснования инвестиций в соответствии с законодательством РФ является обязательной, осуществляются за счет средств федерального бюджета в соответствии с **федеральной адресной инвестиционной программой**.

В соответствии с федеральной адресной инвестиционной программой осуществляется также предоставление из федерального бюджета:

- субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ (муниципальной собственности) или на приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность субъектов РФ (муниципальную собственность);

- бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц, и (или) на приобретение ими объектов недвижимого имущества либо в целях предоставления взноса в уставные (складочные) капиталы дочерних об-

ществ указанных юридических лиц на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности таких дочерних обществ, и (или) на приобретение такими дочерними обществами объектов недвижимого имущества;

– субсидий юридическим лицам, 100 процентов акций (долей) которых принадлежит РФ, на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц, и (или) на приобретение ими объектов недвижимого имущества;

– субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям, включая субсидии в виде имущественного взноса РФ, на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний.

Порядок формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы устанавливается Правительством РФ.

Инвестиционный фонд - часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

К инвестиционным фондам относятся инвестиционные фонды субъектов РФ (региональные инвестиционные фонды).

Инвестиционные фонды субъектов РФ могут быть созданы в соответствии с законами субъектов РФ (за исключением законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ).

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований инвестиционного фонда субъекта РФ устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В федеральном бюджете, бюджете субъекта РФ, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные

ассигнования на реализацию **ведомственных целевых программ**, разработка, утверждение и реализация которых осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, местной администрацией.

Дорожный фонд - часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

К дорожным фондам относятся Федеральный дорожный фонд, дорожные фонды субъектов РФ и муниципальные дорожные фонды.

Базовый объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда устанавливается как сумма 345 000 000,0 тыс. рублей, подлежащая индексации на прогнозируемый уровень инфляции в соответствующем финансовом году, и бюджетных ассигнований, равных прогнозируемому на соответствующий финансовый год объему доходов от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории РФ, поступающих в бюджеты бюджетной системы РФ, умноженному на коэффициент 0,83.

В составе базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда предусматриваются бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ на финансовое обеспечение дорожной деятельности в размере не менее 8 процентов указанного объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда на соответствующий финансовый год.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на финансовое обеспече-

ние дорожной деятельности распределяются между бюджетами субъектов РФ федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период или на основании акта Правительства РФ.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда устанавливается Правительством РФ.

Бюджетные ассигнования Федерального дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда в очередном финансовом году.

Дорожный фонд субъекта РФ создается законом субъекта РФ (за исключением закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ).

Объем бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период в размере не менее прогнозируемого объема установленных законом субъекта РФ.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта РФ, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ в очередном финансовом году.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) должен предусматривать направление бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) с твердым по-

крытием до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, а также на их капитальный ремонт и ремонт в размере не менее 5 процентов объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ, формируемого за счет доходов бюджета субъекта РФ от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ, а также транспортного налога, в том числе в виде субсидий местным бюджетам на указанную дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта РФ могут быть предусмотрены на погашение задолженности по бюджетным кредитам, полученным субъектом РФ из федерального бюджета на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения), и на осуществление расходов на обслуживание долговых обязательств, связанных с использованием указанных кредитов, в размере, не превышающем 20 процентов объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта РФ, предусмотренного указанным законом, а также на предоставление бюджетных кредитов и субсидий из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам на строительство (реконструкцию), капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов.

Муниципальный дорожный фонд создается в муниципальных образованиях, органы местного самоуправления которых решают вопросы местного значения в сфере дорожной деятельности, решением представи-

тельного органа муниципального образования (за исключением решения о местном бюджете).

Объем бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда утверждается решением о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в размере не менее прогнозируемого объема доходов бюджета муниципального образования, установленных решением представительного органа муниципального образования.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда устанавливается решением представительного органа муниципального образования.

Бюджетные ассигнования муниципального дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда в очередном финансовом году.

Фонд развития - часть средств федерального бюджета, являющаяся источником формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий государственных программ РФ в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством РФ.

Предельный объем Фонда развития устанавливается ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период до достижения в 2024 году суммы до 3 500 000 000 тысяч рублей.

Порядок и сроки составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ устанавливаются Правительством РФ.

Согласование показателей прогноза социально-экономического развития РФ, бюджетных проектировок на очередной финансовый год и плановый период осуществляется комиссией, создаваемой в порядке, установленном Правительством РФ.

Внесение Министерством финансов РФ проекта федерального закона о федеральном бюджете и уполномоченным органом проектов федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ в Правительство РФ осуществляется **не позднее 15 дней до дня внесения проектов указанных законов в Государственную Думу.**

Порядок и сроки составления проектов бюджетов субъектов РФ и проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов устанавливаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

Порядок и сроки составления проектов местных бюджетов устанавливаются местными администрациями и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В законе (решении) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета.

В федеральном законе о федеральном бюджете должны содержаться нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ в случае.

В законе субъекта РФ о бюджете субъекта РФ должны содержаться нормативы распределения доходов между бюджетом субъекта РФ, бюджетом территориального государственного внебюджетного фонда, бюджетами муниципальных образований, входящих в состав данного субъекта РФ.

В решении представительного органа муниципального района (городского округа с внутригородским делением) о бюджете муниципального района (городского округа с внутригородским делением) должны содержаться нормативы распределения доходов между бюджетами городских, сельских поселений (внутригородских районов).

Законом (решением) о бюджете утверждаются:

– перечень главных администраторов доходов бюджета;

– перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета;

– распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов либо по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов и (или) по целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

– ведомственная структура расходов бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов;

– общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств;

– объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов и (или) предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы РФ в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде);

– общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период на первый год планового периода в объеме не менее 2,5 процента общего объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ, имеющих целевое назначение), на второй год планового периода в объеме не менее 5 процентов общего

объема расходов бюджета (без учета расходов бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ, имеющих целевое назначение);

- источники финансирования дефицита бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

- верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга и (или) верхний предел государственного (муниципального) внешнего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода), с указанием в том числе верхнего предела долга по государственным или муниципальным гарантиям;

- иные показатели федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местного бюджета.

В случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период проект закона (решения) о бюджете утверждается путем изменения параметров планового периода утвержденного бюджета и добавления к ним параметров второго года планового периода проекта бюджета.

Под **условно утверждаемыми (утвержденными) расходами** понимаются не распределенные в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетные ассигнования.

Одновременно с проектом закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган представляются:

- основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики РФ (основные направления бюджетной и налоговой политики субъектов РФ, основные направления бюджетной и налоговой политики муниципальных образований);

- предварительные итоги социально-экономического развития соответствующей территории за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития соответствующей территории за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития соответствующей территории;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо утвержденный среднесрочный финансовый план;
- пояснительная записка к проекту бюджета;
- методики (проекты методик) и расчеты распределения межбюджетных трансфертов;
- верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга и (или) верхний предел государственного (муниципального) внешнего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода (очередным финансовым годом);
- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;
- проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов;
- предложенные законодательными (представительными) органами, органами судебной системы, органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля проекты бюджетных смет указанных органов, представляемые в случае возникновения разногласий с финансовым органом в отношении указанных бюджетных смет;
- реестры источников доходов бюджетов бюджетной системы РФ;
- иные документы и материалы.

В случае утверждения законом (решением) о бюджете распределения бюджетных ассигнований по государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности к проекту закона (решения) о бюджете представляются **паспорта государственных (муниципальных) программ** (проекты изменений в указанные паспорта).

В случае, если проект закона (решения) о бюджете не содержит приложение с распределением бюджетных ассигнований по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов, приложение с распределением бюджетных ассигнований по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов включается в состав приложений к пояснительной записке к проекту закона (решения) о бюджете.

Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации муниципальных образований **вносят на рассмотрение** законодательного (представительного) органа соответственно **проект федерального закона о федеральном бюджете и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ** в сроки, установленные Бюджетным Кодексом, проект закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ и проект закона субъекта РФ о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда в сроки, установленные законом субъекта РФ, но не позднее 1 ноября текущего года, проект решения о местном бюджете в сроки, установленные муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, но не позднее 15 ноября текущего года.

В случае **если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала текущего финансового года:**

– финансовый орган правомочен ежемесячно доводить до главных распорядителей бюджетных средств бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обяза-

тельств в размере, не превышающем одной двенадцатой части бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в отчетном финансовом году;

- иные показатели, определяемые законом (решением) о бюджете, применяются в размерах (нормативах) и порядке, которые были установлены законом (решением) о бюджете на отчетный финансовый год;

- порядок распределения и (или) предоставления межбюджетных трансфертов другим бюджетам бюджетной системы РФ сохраняется в виде, определенном на отчетный финансовый год.

При этом финансовый орган не имеет права:

- доводить лимиты бюджетных обязательств и бюджетные ассигнования на бюджетные инвестиции и субсидии юридическим и физическим лицам;

- предоставлять бюджетные кредиты;

- осуществлять заимствования в размере более одной восьмой объема заимствований предыдущего финансового года в расчете на квартал;

- формировать резервные фонды.

Этап II. *Рассмотрение и утверждение проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.* Подготовленный проект федерального закона о федеральном бюджете рассматривается законодательным и представительным органами РФ – Государственной Думой Федерального Собрания РФ и Советом Федерации Федерального Собрания РФ соответственно. Рассмотрение в Государственной Думе проходит в трех чтениях, в результате согласования всех спорных вопросов проект федерального закона о федеральном бюджете утверждается и после одобрения Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

Порядок рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете представлен на рисунке 6.4.

Правительство РФ **вносит на рассмотрение и утверждение в Государственную Думу** проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **не позднее 1 октября текущего года.**

Проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период предусматривается уточнение показателей утвержденного федерального бюджета планового периода и утверждение показателей второго года планового периода составляемого бюджета.

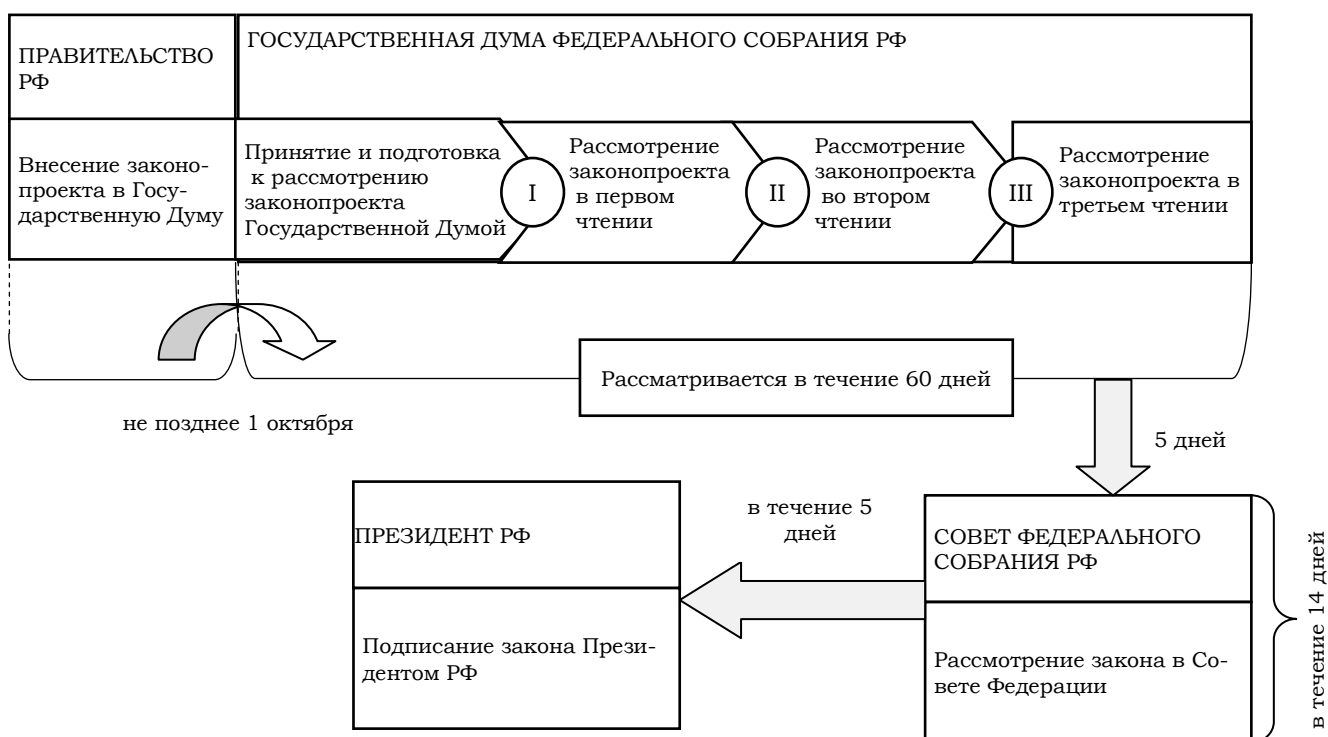


Рисунок 6.4 - **Порядок рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете**

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вносится в Государственную Думу **одновременно со следующими документами и материалами:**

– основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики РФ на очередной финансовый год и плановый период;

- предварительными итогами социально-экономического развития РФ за истекший период текущего финансового года и ожидаемыми итогами социально-экономического развития РФ за текущий финансовый год;
- прогнозом социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- оценкой ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год;
- прогнозом основных параметров бюджетной системы РФ, в том числе консолидированного бюджета РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- пояснительной запиской к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;
- расчетами по статьям классификации доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;
- реестром расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, в том числе за счет субвенций бюджетам субъектов РФ;
- перечнем публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета, и расчетами по ним на очередной финансовый год и плановый период;
- методиками (проектами методик) и расчетами распределения межбюджетных трансфертов между субъектами РФ в очередном финансовом году и плановом периоде;
- перечнем и оценкой объемов расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления, по субъектам РФ и порядком определения указанных объемов;

- паспортами (проектами паспортов) государственных программ РФ, проектами изменений указанных паспортов;

- данными по федеральной адресной инвестиционной программе, а также данными по объектам капитального строительства;

- данными по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества на очередной финансовый год и плановый период;

- верхним пределом государственного внешнего долга РФ по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода, по видам долговых обязательств и с разбивкой по отдельным государствам;

- верхним пределом и проектом структуры государственного внутреннего долга РФ по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода;

- предложениями по минимальному размеру оплаты труда, размеру стипендий, а также предложениями о порядке индексации заработной платы работников федеральных казенных учреждений, денежного содержания (денежного довольствия) федеральных государственных служащих в очередном финансовом году и плановом периоде;

- отчетом об оценке налоговых расходов РФ за отчетный финансовый год, оценке налоговых расходов РФ на текущий финансовый год и оценке налоговых расходов РФ на очередной финансовый год и плановый период;

- расчетами прогнозируемых объемов дополнительных (недополученных) нефтегазовых доходов федерального бюджета, прогнозируемых объемов средств Фонда национального благосостояния на начало и конец очередного финансового года и каждого года планового периода;

- бюджетным прогнозом (проектом бюджетного прогноза, проектом изменений бюджетного прогноза) РФ на долгосрочный период;
- реестр источников доходов федерального бюджета.

Не позднее дня внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную Думу Правительство РФ обеспечивает представление в Государственную Думу документов и материалов, **подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью Министра финансов РФ**, путем размещения указанных документов и материалов на едином портале бюджетной системы РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов:

- о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период;
- о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на очередной финансовый год и плановый период.

Центральный банк РФ не позднее 1 октября текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной **денежно-кредитной политики** на очередной финансовый год и плановый период.

Предварительно указанный проект направляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **считается внесенным в срок**, если он доставлен в Го-

сударственную Думу **до 24 часов 1 октября текущего года.**

В течение суток со дня внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Государственную Думу Совет Государственной Думы или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы направляет его в комитет Государственной Думы, ответственный за рассмотрение, для **подготовки заключения.**

Совет Государственной Думы или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о том, что проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **принимается к рассмотрению Государственной Думой** либо подлежит возвращению в Правительство РФ на доработку. Указанный законопроект **подлежит возвращению на доработку в Правительство РФ**, если состав представленных документов и материалов не соответствует установленным требованиям.

Доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами должен быть представлен в Государственную Думу Правительством РФ в десятидневный срок и рассмотрен Советом Государственной Думы или в период парламентских каникул Председателем Государственной Думы в установленном порядке.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, внесенный с соблюдением требований, в течение **трех дней направляется Советом Государственной Думы** или в период парламентских каникул Председателем Государственной Думы **в Совет Федерации**, другим субъектам права законодательной инициативы, в **комитеты Государственной Думы** для внесения замечаний и предложений, а также в **Счетную палату РФ** на заключение.

Совет Государственной Думы направляет проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в Комитет по бюджету и по предложению Комитета по бюджету определяет профильные комитеты Государственной Думы, ответственные за рассмотрение отдельных разделов, подразделов и государственных программ РФ.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период ***в течение 60 дней в трех чтениях.***

При рассмотрении Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период ***в первом чтении*** обсуждается его концепция, прогноз социально-экономического развития РФ, в том числе указываемые в федеральном законе о федеральном бюджете прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, и основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики РФ (рис. 6.5).

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в первом чтении являются основные характеристики федерального бюджета, к которым относятся:

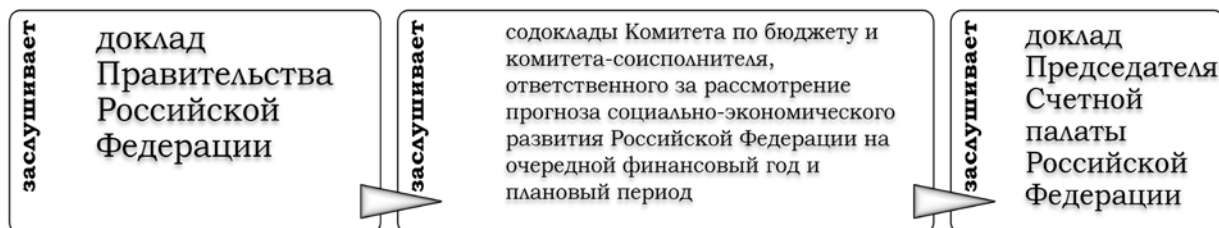
- прогнозируемый в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем доходов с выделением прогнозируемого объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета;
- приложение к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, устанавливающее нормы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ на очередной финансовый год и плановый период;

- общий объем расходов в очередном финансовом году и плановом периоде;
- условно утверждаемые расходы в объеме не менее 2,5 процента общего объема расходов федерального бюджета на первый год планового периода и не менее 5 процентов общего объема расходов федерального бюджета на второй год планового периода;
- верхний предел государственного внутреннего долга РФ на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода, и верхний предел государственного внешнего долга РФ на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода;
- дефицит (профицит) федерального бюджета.

**Рассмотрение Государственной Думой проекта
федерального закона о федеральном бюджете на очередной
финансовый год и плановый период в первом чтении**



**При рассмотрении в первом чтении проекта федерального
закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и
плановый период Государственная Дума**



**принимает решение о принятии или об отклонении указанного
законопроекта**

При утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета

**Рисунок 6.5 – Порядок рассмотрения законопроекта
в первом чтении**

При утверждении основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период указываются прогнозируемый в соответствующем финансовом году **объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции** (потребительских цен) (декабрь к декабрю предыдущего года).

Общий объем расходов федерального бюджета в очередном финансовом году и плановом периоде не может превышать сумму нефтегазовых доходов, рассчитанных исходя из базовой цены на нефть, базовой экспортной цены на газ природный, базовых цен экспортной альтернативы для автомобильного бензина АИ-92 класса 5 и дизельного топлива класса 5 и прогнозируемого обменного курса доллара США к рублю, прогнозируемого объема расходов на обслуживание государственного долга и доходов федерального бюджета за вычетом нефтегазовых доходов, рассчитанных исходя из прогнозируемых значений цены на нефть, экспортной цены на газ природный, прогнозируемых цен экспортной альтернативы для автомобильного бензина АИ-92 класса 5 и дизельного топлива класса 5 и прогнозируемого обменного курса доллара США к рублю, а также расчетного объема, равного 585 миллиардам рублей ежегодно на период до 2023 года и 575 миллиардам рублей в 2024 году.

В течение 10 дней со дня внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период профильные комитеты готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по указанному законопроекту и предложения о принятии или об отклонении представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по предмету первого чтения.

При подготовке заключений на проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период профильные комитеты заслушивают доклады соответствующих федеральных ор-

ганов исполнительной власти, а также аудиторов Счетной палаты РФ по соответствующим направлениям.

На основании заключений, в том числе заключений профильных комитетов и субъектов права законодательной инициативы, а также заключения Счетной палаты РФ Комитет по бюджету готовит сводное заключение по указанному законопроекту и проект постановления Государственной Думы о принятии или об отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и представляет их на рассмотрение Государственной Думы.

При рассмотрении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума заслушивает **доклад Правительства РФ**, доклад **Председателя Счетной палаты РФ**, содоклады Комитета по бюджету и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и плановый период, и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. В случае принятия Государственной Думой указанного законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета.

При утверждении в первом чтении основных характеристик федерального бюджета **Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета**, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства РФ.

В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума может:

– **передать указанный законопроект в согласительную комиссию** по уточнению основных характеристик федерального бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы, представителей Совета Федерации и представителей Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в соответствии с предложениями и рекомендациями, изложенными в заключениях комитетов, ответственных за рассмотрение предмета первого чтения, и заключении комитета Совета Федерации, ответственного за рассмотрение бюджета;

– **вернуть указанный законопроект в Правительство РФ на доработку;**

– **поставить вопрос о доверии Правительству РФ.**

Предметом рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **во втором чтении** являются текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете, а также приложения к нему, устанавливающие:

– перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;

– перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

– бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам РФ и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего объема расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

– бюджетные ассигнования (за исключением утвержденных в первом чтении условно утверждаемых (утвержденных) расходов) по целевым статьям (государственным программам РФ и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период в пределах общего объема расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных в первом чтении;

– основные показатели государственного оборонного заказа на очередной финансовый год и плановый период;

– бюджетные ассигнования на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;

– бюджетные ассигнования на предоставление субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям;

– перечень субсидий бюджетам субъектов РФ, предоставляемых из федерального бюджета в целях софинансирования выполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

– распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период;

– программу государственных внутренних заимствований РФ на очередной финансовый год и плановый период;

– программу государственных внешних заимствований РФ на очередной финансовый год и плановый период;

– программу государственных гарантий РФ в валюте РФ на очередной финансовый год и плановый период;

– программу государственных гарантий РФ в иностранной валюте на очередной финансовый год и плановый период;

– источники финансирования дефицита федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

– иные показатели, предусмотренные проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Субъекты права законодательной инициативы направляют поправки по предмету второго чтения в Комитет по бюджету.

В течение 10 дней Комитет по бюджету готовит сводные таблицы поправок по предмету второго чтения и направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты и в Правительство РФ.

Рассмотрение поправок по предмету второго чтения проводится в Комитете по бюджету после рассмотрения их в соответствующем профильном комитете.

Профильный комитет рассматривает направленные ему Комитетом по бюджету таблицы поправок и представляет результаты рассмотрения поправок в Комитет по бюджету, который рассматривает указанные материалы, принимает решение, формирует сводные таблицы поправок, рекомендованных к принятию или отклонению, и выносит их на рассмотрение Государственной Думы.

Рассмотрение поправок по межбюджетным трансфертам бюджетам субъектов РФ и бюджетам государственных внебюджетных фондов РФ осуществляется Комитетом по бюджету.

Поправки по межбюджетным трансфертам бюджетам субъектов РФ рассматриваются в Комитете по бюд-

жету только после их предварительного рассмотрения Комитетом Совета Федерации по бюджету.

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **в третьем чтении** утверждается приложение, содержащее ведомственную структуру расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам РФ и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета) в соответствии с распределением бюджетных ассигнований, утвержденным во втором чтении.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации.**

Совет Федерации рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **в течение 14 дней** со дня представления Государственной Думой.

При рассмотрении федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период голосуется на предмет его одобрения в целом.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период **в течение пяти дней со дня одобрения направляется Президенту РФ** для подписания и обнародования.

В случае отклонения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Советом Федерации указанный федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию.

Согласительная комиссия в течение 10 дней выносит на повторное рассмотрение Государственной Думы

согласованный федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Государственная Дума повторно рассматривает федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в одном чтении.

Принятый Государственной Думой в результате повторного рассмотрения федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период передается в Совет Федерации.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей общего числа депутатов Государственной Думы.

Секретные статьи федерального бюджета рассматриваются на закрытом заседании палат Федерального Собрания РФ. Материалы к секретным статьям федерального бюджета рассматриваются исключительно председателями палат Федерального Собрания РФ и специальными комиссиями палат.

Принятие специальных секретных программ и включение их в состав тех или иных расходов федерального бюджета осуществляется по представлению Президента РФ.

Этап III. *Исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.* Исполнение федерального бюджета обеспечивается Правительством РФ. Исполнение бюджетов организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Бюджеты исполняются по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета на основе принципов единства кассы и подведомственности расходов.

Основы исполнения бюджетов закреплены в гл.24 БК РФ (рис. 6.6). Исполнение бюджетов регулируется Бюджетным кодексом РФ с учетом иных федеральных законов. Операции по исполнению бюджета заверша-

ются 31 декабря, прекращают свое действие бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования.

Исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования.



Рисунок 6.6 - **Основы исполнения бюджетов**

Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом). Исполнение бюджета организуется **на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана.**

Бюджет исполняется на основе **единства кассы и подведомственности расходов.**



Сводная бюджетная роспись - документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в целях организации исполнения бюджета по расходам бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ **осуществляется Федеральным казначейством.**



Кассовое обслуживание исполнения бюджета - проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета

По соглашению с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта РФ при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта РФ и наличия в собственности (пользовании, управлении) субъекта РФ необходимого для их осуществления имущества.

Для кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы РФ **Федеральное казначейство открывает в Центральном банке РФ счета**, через которые все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются Федеральным казначейством либо органом государственной власти субъекта РФ в соответствии с соглашением.

В кассовом плане устанавливается предельный объем денежных средств, используемых на осуществление операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета.



Под **кассовым планом** понимается прогноз кассовых поступлений в бюджет и кассовых выплат из бюджета в текущем финансовом году

Финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом) устанавливает порядок составления и ведения кассового плана, а также состав и сроки представления главными распорядителями бюджетных средств, главными администраторами доходов бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета сведений, необходимых для составления и ведения кассового плана.

Прогноз кассовых выплат из бюджета по оплате государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров формируется с учетом определенных при планировании закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд сроков и объемов оплаты денежных обязательств по заключаемым государственным (муниципальным) контрактам, иным договорам.

Составление и ведение кассового плана осуществляется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) или уполномоченным органом исполнительной власти (местной администрации).

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему РФ, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году;

- перечисление излишне распределенных сумм, возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осу-

ществование такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;

- зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм;

- уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы РФ;

- перечисление Федеральным казначейством излишне распределенных сумм, средств, необходимых для осуществления возврата (зачета, уточнения) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ.

Исполнение бюджета по расходам предусматривает:

- принятие и учет бюджетных и денежных обязательств;

- подтверждение денежных обязательств;

- санкционирование оплаты денежных обязательств;

- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств.



Лимит бюджетных обязательств - объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде)

Получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государствен-

ных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты, а в случаях, связанных с выполнением оперативно-розыскных мероприятий и осуществлением мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, в соответствии с платежными документами.

Оплата денежных обязательств (за исключением денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам) осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств.

Оплата денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам может осуществляться в пределах доведенных до получателя бюджетных средств бюджетных ассигнований.

Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы РФ, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета осуществляется главными администраторами, администраторами источников финансирования дефицита бюджета в соответствии со сводной бюджетной росписью, за исключением операций по управлению остатками средств на едином счете бюджета, в порядке, установленном финансовым ор-

ганом (органом управления государственным внебюджетным фондом).

Размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление **не допускаются**, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом.

Действие не распространяется на РФ, а также на субъекты РФ в части размещения бюджетных средств на банковских депозитах, в бюджетах которых расчетная **доля межбюджетных трансфертов** из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет **не превышала 20 процентов объема собственных доходов** консолидированного бюджета субъекта РФ. Порядок размещения бюджетных средств на банковские депозиты определяется соответственно Правительством РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ.

Требования к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства бюджетов субъектов РФ на банковские депозиты, должны быть не ниже уровня требований, установленных Правительством РФ к кредитным организациям, в которых могут размещаться средства федерального бюджета на банковские депозиты.

Срок размещения бюджетных средств на банковских депозитах субъектами РФ не может превышать двенадцать месяцев.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ **несут ответственность** за обеспечение возврата средств соответственно в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ.

Средства федерального бюджета могут быть размещены на депозитах в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на срок, выходящий за пределы финансового года, но не более чем на пять лет, в порядке, определяемом Правительством РФ.

Операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря.

Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря.

До последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета.

Не использованные получателями бюджетных средств **остатки бюджетных средств**, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств **на единый счет бюджета**.

Этап IV. Составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ. На данном этапе проводится подготовка и составление участниками бюджетного процесса отчетности об исполнении бюджетов. По итогам текущего финансового года составляется бюджетная отчетность об исполнении бюджетов, направляемая для проверки в органы государственного финансового контроля, а затем на рассмотрение и утверждение в законодательные и представительные органы.

Бюджетная отчетность включает:

- 1) отчет об исполнении бюджета;
- 2) баланс исполнения бюджета;

- 3) отчет о финансовых результатах деятельности;
- 4) отчет о движении денежных средств;
- 5) пояснительную записку.

Бюджетная отчетность РФ, субъектов РФ, муниципальных образований составляется соответственно Федеральным казначейством, финансовыми органами субъектов РФ, финансовыми органами муниципальных образований на основании бюджетной отчетности соответствующих главных администраторов бюджетных средств.

Бюджетная отчетность представляется соответствующими финансовыми органами в Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъектов РФ, местную администрацию.

Годовые отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местных бюджетов подлежат утверждению соответственно федеральным законом, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Федеральное казначейство представляет бюджетную отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в Министерство финансов РФ.

Годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе подлежит **внешней проверке**, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета.

Внешняя проверка годового отчета об исполнении федерального бюджета осуществляется Счетной палатой РФ в порядке.

Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ осуществляется контрольно-счетным органом субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ.

Внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета осуществляется контрольно-счетным органом муниципального образования в порядке, установленном муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ представляет отчет об исполнении бюджета субъекта РФ для подготовки заключения на него не позднее 15 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ проводится в срок, не превышающий 1,5 месяца.

Местная администрация представляет отчет об исполнении местного бюджета для подготовки заключения на него не позднее 1 апреля текущего года. Подготовка заключения на годовой отчет об исполнении местного бюджета проводится в срок, не превышающий один месяц.

Орган внешнего государственного (муниципального) финансового контроля готовит заключение на отчет об исполнении бюджета с учетом данных внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств.

Заключение на годовой отчет об исполнении бюджета представляется органом внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в законодательный (представительный) орган с одновременным направлением соответственно в Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местную администрацию.

Одновременно с годовым отчетом об исполнении бюджета представляются пояснительная записка к нему, содержащая анализ исполнения бюджета и бюджетной отчетности, и сведения о выполнении государственного (муниципального) задания и (или) иных результатах использования бюджетных ассигнований, проект закона (решения) об исполнении бюджета, иная бюджетная отчетность об исполнении соответствующего бюджета и

бюджетная отчетность об исполнении соответствующего консолидированного бюджета, иные документы, предусмотренные бюджетным законодательством РФ.

По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении бюджета законодательный (представительный) орган принимает решение об **утверждении либо отклонении закона (решения) об исполнении бюджета.**

В случае отклонения законодательным (представительным) органом закона (решения) об исполнении бюджета он возвращается для устранения фактов недостоверного или неполного отражения данных и повторного представления в срок, не превышающий один месяц.

Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не позднее 1 июня текущего года.

Годовой отчет об исполнении местного бюджета представляется в представительный орган муниципального образования не позднее 1 мая текущего года.

Законом (решением) об исполнении бюджета утверждается отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета.

Отдельными приложениями к закону (решению) об исполнении бюджета за отчетный финансовый год утверждаются показатели:

- доходов бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;
- расходов бюджета по ведомственной структуре расходов соответствующего бюджета;
- расходов бюджета по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов;
- источников финансирования дефицита бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов.

Федеральным законом об исполнении федерального бюджета утверждается отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) федерального бюджета.

При рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума заслушивает:

- доклад министра финансов об исполнении федерального бюджета;

- доклад Председателя Счетной палаты РФ о заключении Счетной палаты РФ на годовой отчет об исполнении федерального бюджета.

По предложению Председателя Государственной Думы либо по собственной инициативе Генеральный прокурор РФ, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ могут выступить или представить доклады с анализом рассмотренных в течение отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства РФ.

По результатам рассмотрения годового отчета об исполнении федерального бюджета Государственная Дума принимает либо отклоняет федеральный закон об исполнении федерального бюджета.

В случае отклонения Государственной Думой федерального закона об исполнении федерального бюджета он возвращается для устранения фактов недостоверного или неполного отражения данных и повторного представления в срок, не превышающий одного месяца.

Государственная Дума рассматривает федеральный закон об исполнении федерального бюджета не позднее 1 октября текущего года.

Процедура исполнения бюджета четко регламентирована законом. Неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного Бюджетным Кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы РФ признается

нарушением бюджетного законодательства РФ, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения.

Виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения:

- нецелевое использование бюджетных средств;
- невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита;
- неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом;
- нарушение условий предоставления бюджетного кредита;
- нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов.

6.3. Система государственного и муниципального финансового контроля. Виды, формы и методы контроля

К числу приоритетных задач любого современного государства независимо от формы правления и государственного устройства относится осуществление контроля за исполнением государственного бюджета и государственными финансами. Более того, возможность не только воздействовать на формирование государственных доходов, но и контролировать распоряжение государственными средствами является важнейшим инструментом в руках государства для достижения его политических целей.

Роль финансового контроля проявляется в результатах практического использования функций финансов - распределительной и регулирующей, которые неразрывны и должны быть реализованы в интересах повышения эффективности использования финансовых ресурсов. Адекватное отражение взаимосвязи данных функций в создании соответствующих контрольных органов, в регулировании их деятельности формирует не-

обходимую правовую базу эффективного использования финансовых ресурсов.

В рыночных условиях *финансовый контроль* должен быть направлен на ускорение экономического и социального развития, пресечение бесхозяйственности и хищений, проверку своевременности выполнения обязательств перед бюджетом и внебюджетными фондами, взаимных платежей между хозяйствующими субъектами. С его помощью возможно решение проблем рационального использования всех ресурсов, сохранности денежных средств и материальных ценностей субъектами всех форм собственности, использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов по целевому назначению.

Финансовый контроль осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности, т.е. в процессе формирования, распределения (перераспределения) и использования фондов денежных средств. Он направлен на проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности деятельности всех государственных и муниципальных органов власти. Однако финансовый контроль охватывает финансовую деятельность не только государственных, муниципальных, но и иных организаций, физических лиц, граждан-предпринимателей в целях поддержания законности и правопорядка в сфере финансов.

Целью государственного управления является достижение в обществе правового порядка, деятельности, строящейся в строгом соответствии с требованиями закона, которая закрепляется в нормативных правовых актах.

Для достижения названной цели государство организует проведение контроля во всех сферах и областях общественной жизни, в том числе в сфере финансов, в процессе осуществления финансовой деятельности. Следовательно, финансовый контроль, в том числе государственный финансовый контроль, выступает средством

достижения стоящей перед государством цели - установления правопорядка.

Соответственно, целью финансового контроля является также достижение правопорядка, а не только соблюдение законности, как принято говорить об этом в специальной литературе. Подобный подход не отражает всех аспектов финансового контроля, ограничивает его социальное назначение.

Финансовый контроль подразделяется на государственный и негосударственный. Негосударственный контроль осуществляется в сфере частнохозяйственных финансов.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в сфере финансовой деятельности государства и его публично-правовых образований (регионов и муниципальных образований).

Государственный (муниципальный) финансовый контроль - это система мероприятий по контролю:

- за экономической обоснованностью, соблюдением законодательных и нормативных правовых актов, норм, стандартов и правил использования государственных средств; полнотой и своевременностью формирования и исполнения федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов; за сохранностью, эффективным и целевым использованием государственных финансовых и материальных ресурсов, налоговых льгот, кредитных и заемных средств, привлеченных под гарантии государства, а также иных форм государственной поддержки;

- за исполнением международных финансовых обязательств Российской Федерации, состоянием государственного внутреннего долга, соблюдением налогового, таможенного, валютного законодательства и законодательства о рынке ценных бумаг;

- за осуществлением операций с негосударственными средствами в целях выявления необычных (нетра-

диционных для финансово-хозяйственной деятельности субъекта правоотношений) сделок, требующих повышенного внимания и дополнительного контроля.

Перечень задач, решаемых органами государственного финансового контроля, весьма разнообразен. Поэтому необходимо разделение функций, полномочий и предметов ведения между институтами государственного финансового контроля путем закрепления за каждым органом определенной сферы деятельности, т.е. его компетенции.

Основной сферой государственного финансового контроля является контроль за формированием и расходованием средств бюджетной системы РФ.



Государственный (муниципальный) финансовый контроль – это основанная на нормах финансового права система органов и мероприятий по проверке законности и целесообразности в сфере формирования, распределения и использования денежных средств государства; одна из форм контроля, способствующая обеспечению законности и охране государственной собственности, целевому и эффективному использованию государственных средств, помогающая вскрыть нарушения, установленной государством финансовой дисциплины

Основным видом государственного финансового контроля в настоящее время является бюджетный финансовый контроль.

В соответствии со ст. 265 БК РФ «Государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, догово-

ров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета».

Можно выделить три формы государственного финансового контроля в Российской Федерации (рис. 6.7).

Общегосударственный финансовый контроль направлен на все хозяйствующие субъекты независимо от формы собственности или ведомственной подчиненности. Он осуществляется органами государственной власти и государственного управления общей компетенции (например, прокуратурой), а также специальными контрольными органами, основная функция которых - государственный финансовый контроль (например, налоговыми органами). *Объектом этого контроля является, прежде всего, соблюдение финансового законодательства и финансовых интересов государства.*



Рисунок 6.7 – **Формы государственного финансового контроля**

Достижение поставленных перед финансовым контролем, в первую очередь государственным финансовым контролем, целей требует реализации определенных **задач (направлений)**:

1) *обеспечение соблюдения действующего законодательства в области составления и исполнения бюд-*

жетов, налогообложения юридических и физических лиц;

2) *проведение проверки выполнения финансовых обязательств перед государством и муниципальными органами всеми субъектами финансовых правоотношений;*

3) *проверка правильности использования государственными и муниципальными учреждениями, организациями и предприятиями находящихся в их хозяйственном ведении или оперативном управлении денежных средств (бюджетных средств, банковских ссуд и т.д.);*

4) *обеспечение правомерности и эффективности использования государственных внебюджетных фондов и правильности осуществления валютных операций.*

5) *проверка соблюдения правил совершения различных финансовых операций, расчетов, хранения денежных средств названными ранее субъектами, правильности ведения бухгалтерского учета во всех объектах контроля;*

6) *выявление резервов роста финансовых ресурсов государства, а также внутренних резервов производства, более экономного и эффективного расходования материальных и денежных ресурсов;*

7) *превентивная задача, состоящая в предупреждении и предотвращении возможных нарушений финансового законодательства и финансовой дисциплины;*

8) *проверка законности деятельности государственных и муниципальных органов, участвующих в финансовой деятельности.*

Результатом реализации названных задач является достижение правопорядка в процессе осуществления финансовой деятельности. Финансовый контроль обеспечивает, таким образом, обратную связь, что является необходимым условием принятия правильных управленческих решений. Правильно поставленный финансовый контроль способствует избежанию ошибок.

Общегосударственный финансовый контроль может осуществляться в формах: *парламентского финансового*

контроля и административного финансового контроля (рис. 6.8).

Ведомственный финансовый контроль - это внутренний контроль отдельных государственных ведомств (министерств, концернов, органов управления исполнительной власти). Его проводят специализированные подразделения, созданные внутри ведомств, - органы ведомственного финансового контроля. *Объект этого контроля* - производственная и финансовая деятельность подведомственных предприятий, организаций и учреждений. Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, проводят: Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, главные распорядители, распорядители бюджетных средств.

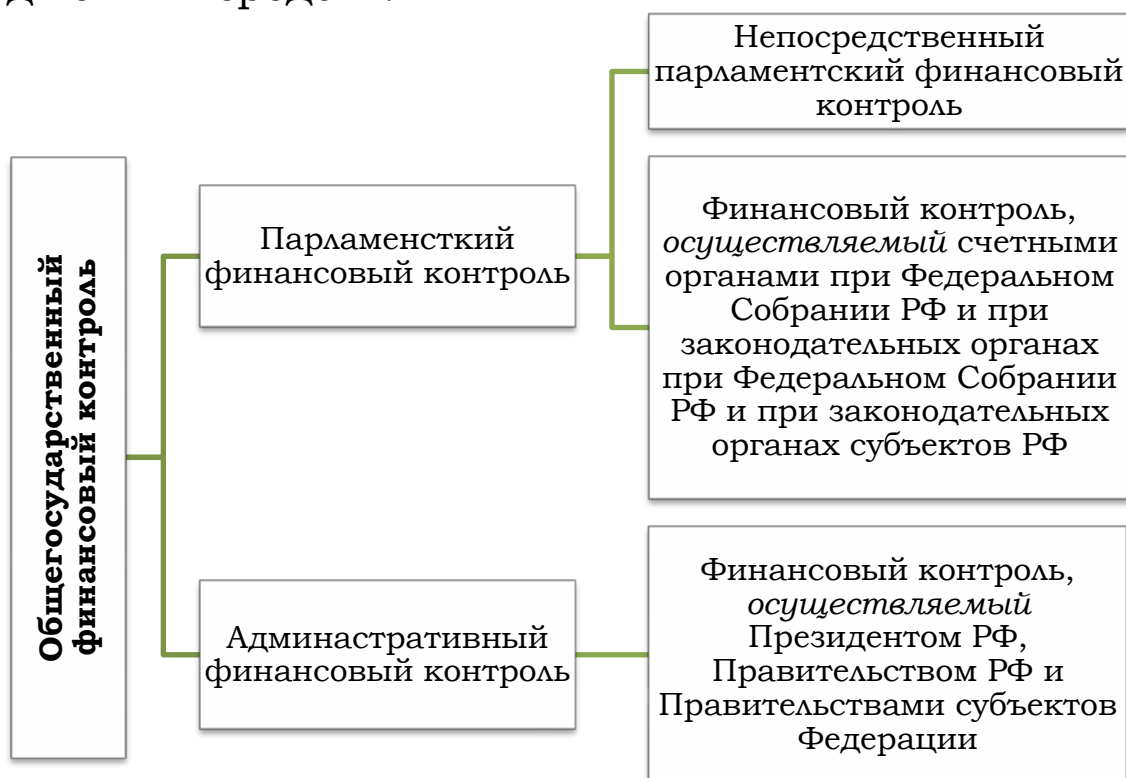


Рисунок 6.8 – **Виды общегосударственного финансового контроля**

Специальный финансовый контроль (бюджетный, банковский, налоговый), осуществляемый Минфи-

ном России и министерствами (управлениями) финансов субъектов Федерации, Центральным банком РФ, а также главными управлениями Центрального банка РФ в субъектах Федерации, Федеральной налоговой службой, Федеральной таможенной службой и другими контролирующими органами.

Бюджетно-финансовый контроль проводится в бюджетно-финансовой сфере. Предмет контроля - процессы формирования и использования финансовых ресурсов государства. Контроль этих процессов включает:

- контроль законности и эффективности использования государственных (прежде всего бюджетных) средств;

- контроль исполнения бюджетов всех уровней власти и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- контроль денежного обращения, использования кредитных ресурсов, состояния государственного внутреннего и внешнего долга и государственных резервов;

- контроль предоставления финансовых и налоговых льгот и преимуществ;

- контроль сохранности и использования государственного имущества, закрепленного за государственными органами, предприятиями и учреждениями, и иного имущества, находящегося в собственности государства.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на **внешний и внутренний, предварительный и последующий** (рис. 6.9).



Субъект государственного (муниципального) финансового контроля – орган государственного финансового контроля, осуществляющий контрольные действия в отношении объекта контроля: Счетная палата РФ, Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба РФ, Федеральная таможенная служба РФ, Центральный банк РФ, финансовые органы в регионах и муниципалитетах, контрольно-счетные органы субъектов и муниципалитетов РФ

ВНЕШНИЙ	<ul style="list-style-type: none"> • является контрольной деятельностью соответственно Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований
ВНУТРЕННИЙ	<ul style="list-style-type: none"> • является контрольной деятельностью Федерального казначейства, органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций)
ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ	<ul style="list-style-type: none"> • осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации
ПОСЛЕДУЮЩИЙ	<ul style="list-style-type: none"> • осуществляется по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности

Рисунок 6.9 – Виды государственного (муниципального) финансового контроля

Объектами государственного (муниципального) финансового контроля являются (ст. 266.1 БК РФ):

1) главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов соответствующего бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита соответствующего бюджета;

2) финансовый орган публично-правового образования, бюджету которого предоставлены межбюджетные субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, бюджетные кредиты, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (местная администрация);

3) государственные (муниципальные) учреждения;

4) государственные (муниципальные) унитарные предприятия;

5) государственные корпорации (компании), публично-правовые компании;

6) хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах;

7) юридические лица (за исключением государственных (муниципальных) учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий, государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческих организаций с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах), индивидуальные предприниматели, физические лица, являющиеся:

- юридическими и физическими лицами, индивидуальными предпринимателями, получающими средства из соответствующего бюджета на основании договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета и (или) государственных (муниципальных) контрактов, кредиты, обеспеченные государственными и муниципальными гарантиями;

- исполнителями (поставщиками, подрядчиками) по договорам (соглашениям), заключенным в целях исполнения договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета и (или) государственных (муниципальных) контрактов, которым в соответствии с федеральными законами открыты лицевые счета в Федеральном казначействе, финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

8) органы управления государственными внебюджетными фондами;

9) юридические лица, получающие средства из бюджетов государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования;

10) кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.



Государственная корпорации – некоммерческая организация, учрежденная государством (субъектом РФ) на основании федерального (регионального закона)

Собственность государственных корпораций находится под контролем Счетной палаты РФ.

Государственный корпорации в России: Агентство по страхованию вкладов, ВЭБ.РФ (Внешэкономбанк), РОСНАНО, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, Ростех, Росатом, Роскосмос.



Государственный холдинг – коммерческая организация с участием государства (ПАО), включающая в себя материнскую компанию и сеть мелких дочерних компаний, которые она контролирует

В государственных холдингах контрольный пакет акций компании, как правило, принадлежит государству.

Государственные холдинги в России: «РЖД», «Ростелеком», «Газпром», «Алроса», «Роснефть», «АВТОВАЗ», «КАМАЗ», «Оборонсервис» и др.

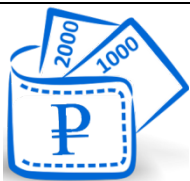


Государственное или муниципальное унитарное предприятие – коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество

Собственником имущества государственного или муниципального унитарного предприятия является государство или муниципальное образование. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия.

В унитарных предприятиях **на правах хозяйственного ведения**, собственник имущества (государство) не отвечает по обязательствам предприятия, за исключением случая, когда несостоятельность (банкротство) юридического лица вызвана собственником имущества.

В унитарных предприятиях на праве оперативного управления, собственник имущества (государство) несет субсидиарную ответственность по обязательствам такого предприятия при недостаточности его имущества.



Субсидиарная ответственность – резервная, вспомогательная ответственность – право взыскания не полученного долга с другого лица, если первое лицо не может его внести

Федеральные государственные предприятия (ФГУП) России: ФГУП «Росморпорт», ФГУП «Космическая связь», ФГУП «Почта России», ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть», ФГУП «Научно-производственное объединение по медицинским иммунобиологическим препаратам «Микроген», ФГУП «ГКНПЦ имени М.В. Хруничева».

Государственные унитарные предприятия (ГУП) России, например, ГУП СК «Ставрополькрайводоканал», ГУП СК «Региональный центр «Фонд информационного развития», ГУП СК «Дирекция строящихся автомобильных дорог», ГУП СК «Крайавтомост», ГУП СК «Ставрополькрайавтодорсервис», ГУП СК «Ставрополькоммунэлектро» и др.

Государственный финансовый контроль за соблюдением целей, порядка и условий предоставления из федерального бюджета (бюджетов государственных вне-

бюджетных фондов Российской Федерации) межбюджетных субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, а также за соблюдением условий договоров (соглашений) об их предоставлении и контрактов (договоров, соглашений), источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являются указанные межбюджетные трансферты, **осуществляется Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством в отношении:**

- главных администраторов (администраторов) средств федерального бюджета (бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации);

- финансовых органов и главных администраторов (администраторов) средств бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- финансовых органов и главных администраторов (администраторов) средств бюджетов муниципальных образований, местных администраций;

- юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей, которым предоставлены средства из бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов).

Государственный финансовый контроль за соблюдением целей, порядка и условий предоставления из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, а также за соблюдением условий договоров (соглашений) об их предоставлении и условий контрактов (договоров, соглашений), источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являются указанные межбюджетные трансферты, **осуществляется контрольно-счетным органом субъекта Россий-**

ской Федерации и органом государственного финансового контроля, являющимся органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в отношении:

– главных администраторов (администраторов) средств бюджета субъекта Российской Федерации, предоставивших межбюджетные субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, бюджетные кредиты;

– финансовых органов и главных администраторов (администраторов) средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации, которому предоставлены межбюджетные субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, а также юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей, которым предоставлены средства из этого бюджета.

Муниципальный финансовый контроль за соблюдением целей, порядка и условий предоставления из бюджета муниципального образования межбюджетных субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, бюджетных кредитов, а также за соблюдением условий договоров (соглашений) об их предоставлении и условий контрактов (договоров, соглашений), источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являются указанные межбюджетные трансферты, **осуществляется органами муниципального финансового контроля муниципального образования, из бюджета которого предоставлены указанные межбюджетные трансферты, в отношении:**

– главных администраторов (администраторов) средств бюджета муниципального образования, предоставивших межбюджетные субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, бюджетные кредиты;

– финансовых органов и главных администраторов (администраторов) средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации, которому предоставлены межбюджетные субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение, бюджетные кредиты, а также юридических и физических лиц, индивидуальных предпринимателей, которым предоставлены средства из этого бюджета.

Объекты контроля и их должностные лица обязаны своевременно и в полном объеме представлять в органы государственного (муниципального) финансового контроля по их запросам информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, предоставлять должностным лицам органов государственного (муниципального) финансового контроля допуск указанных лиц в помещения и на территории объектов контроля, выполнять их законные требования.

Непредставление или несвоевременное представление объектами контроля в органы государственного (муниципального) финансового контроля информации, документов и материалов, а равно их представление не в полном объеме или представление недостоверных информации, документов и материалов, воспрепятствование законной деятельности должностных лиц органов государственного (муниципального) финансового контроля влечет **за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.**

Методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются (ст.261.1 БК РФ):

- 1) проверка;
- 2) ревизия;
- 3) обследование.

Проверка по целям и задачам бывает двух видов:

– документальная – проверка финансовой отчетности и финансовой документации;

– фактическая.

Проверки подразделяются **на камеральные и выездные**, в том числе **встречные проверки**.



Проверка (в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля)– совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период

Под камеральными проверками в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимаются проверки, проводимые по месту нахождения органа государственного (муниципального) финансового контроля на основании бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности и иных документов, представленных по его запросу.

Под выездными проверками в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимаются проверки, проводимые по месту нахождения объекта контроля, в ходе которых в том числе определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности и первичных документов.



Ревизия (в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля)– комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности

Под встречными проверками в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля понимаются проверки, проводимые в рамках выездных и (или) камеральных проверок в целях установления и (или) подтверждения фактов, связанных с деятельностью объекта контроля.

Результаты проверки, ревизии оформляются **Актом**.



Обследование (в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля) – анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля

Обследование – это оперативное выявление положения дел по определенному вопросу, входящему в компетенцию органа финансового контроля, в целях определения целесообразности проработки изучаемой проблемы и необходимости проведения детальной проверки. *Обследование является одним из методов предварительного контроля.* Оно представляет собой экспресс-анализ финансового и имущественного состояния проверяемого объекта (рис. 6.10).

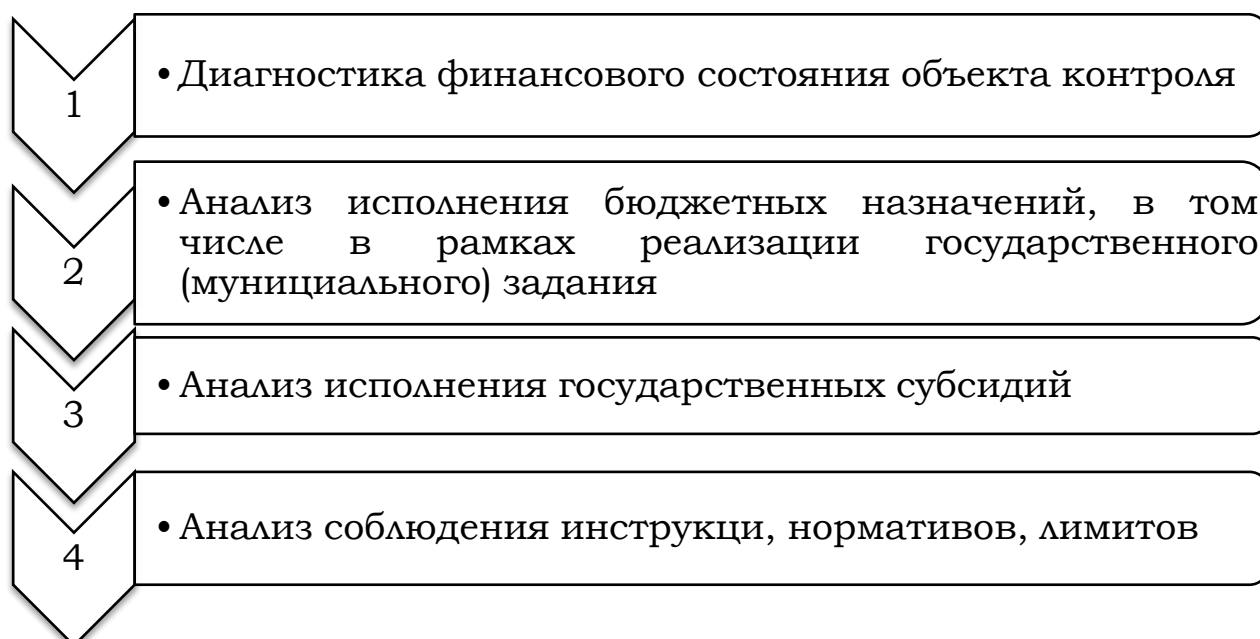


Рисунок 6.10 – **Задачи проведения обследования**

Если результаты обследования предполагают возможность нарушений финансовой дисциплины, то это является основанием для проведения счетно-аналитической проверки.

Результаты обследования оформляются **Заключением**.

Кроме выше рассмотренных методов государственного (муниципального) финансового контроля заслуживают внимание такие методы как **надзор, мониторинг и анализ**.



Надзор – это метод контроля, проводимый контролирующими органами за экономическими субъектами, получившими лицензию на тот или иной вид деятельности, и предполагающий соблюдение ими установленных правил и нормативов

Например, Федеральная налоговая служба РФ осуществляет надзор за организациями, получившими лицензию на изготовление подакцизных товаров (спирта, алкогольной продукции, табачной продукции, бензина; Центральные банк РЫ осуществляет надзор за коммерческими банками, получившими лицензию на осуществление банковской деятельности и т.д.



Мониторинг – непрерывный процесс наблюдения и регистрации параметров контроля в сравнении с заданными критериями. Мониторинг представляет собой систему сбора (регистрации), хранения и анализа небольшого количества ключевых признаков (параметров) описания

Например, мониторинг качества государственных услуг, оказываемых учреждениями, мониторинг соответствия качества государственной услуги ее стоимости.

В отличии от коммерческого учреждения, основная цель которого – получение прибыли, конечным результатом деятельности государственного учреждения является **оказание населению качественной государственной услуги**.

Объем финансового обеспечения государственного учреждения зависит от норматива финансовых затрат на оказание одной государственной услуги и количества потребителей этой услуги. Именно эти показатели заложены в основу сметы казенного учреждения и план финансово-хозяйственной деятельности бюджетного или автономного учреждения.



Анализ – это системное и пофакторное исследование отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля. Обычно анализу подвергается периодическая или годовая отчетность объекта контроля, на основании которой исследуются главные финансово-экономические показатели деятельности

Например, анализ Отчета об исполнении федерального бюджета, ежегодно проводимый Счетной палатой РФ.

Анализ как метод государственного финансового контроля осуществляется с помощью следующих расчетно-аналитических приемов:

1. Экономический анализ;
2. Статистические расчеты;
3. Экономико-математические модели.

Далее рассмотрим законодательно закрепленные полномочия органов внешнего (рис. 6.11) и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (рис. 6.12).

При осуществлении полномочий по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля:

- 1) проводятся проверки, ревизии, анализ, обследования, мониторинг в ходе осуществления ими в установленном порядке контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

- 2) направляются объектам контроля представления, предписания;

3) направляются финансовым органам (органам управления государственными внебюджетными фондами) уведомления о применении бюджетных мер принуждения;

4) осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

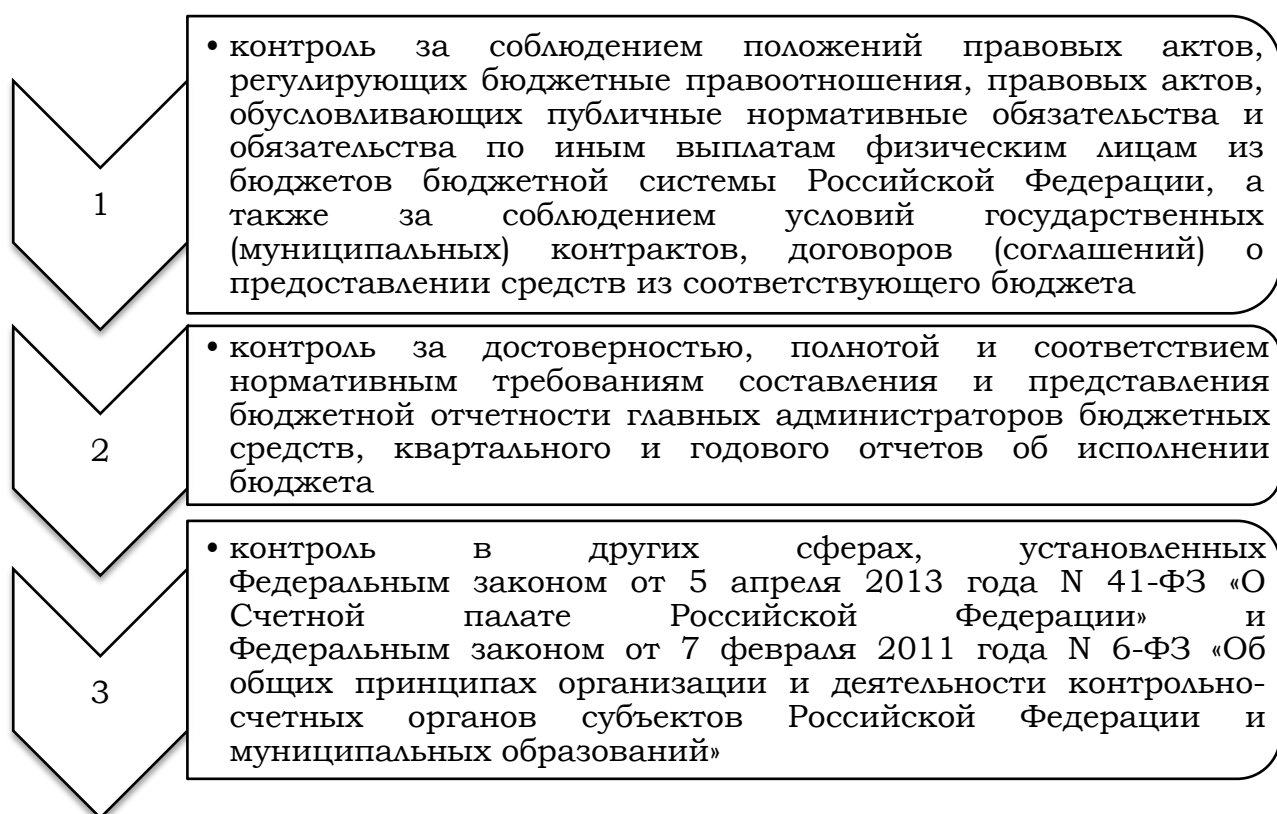


Рисунок 6.11 - Полномочиями органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля

Порядок осуществления полномочий органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю определяется соответственно федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

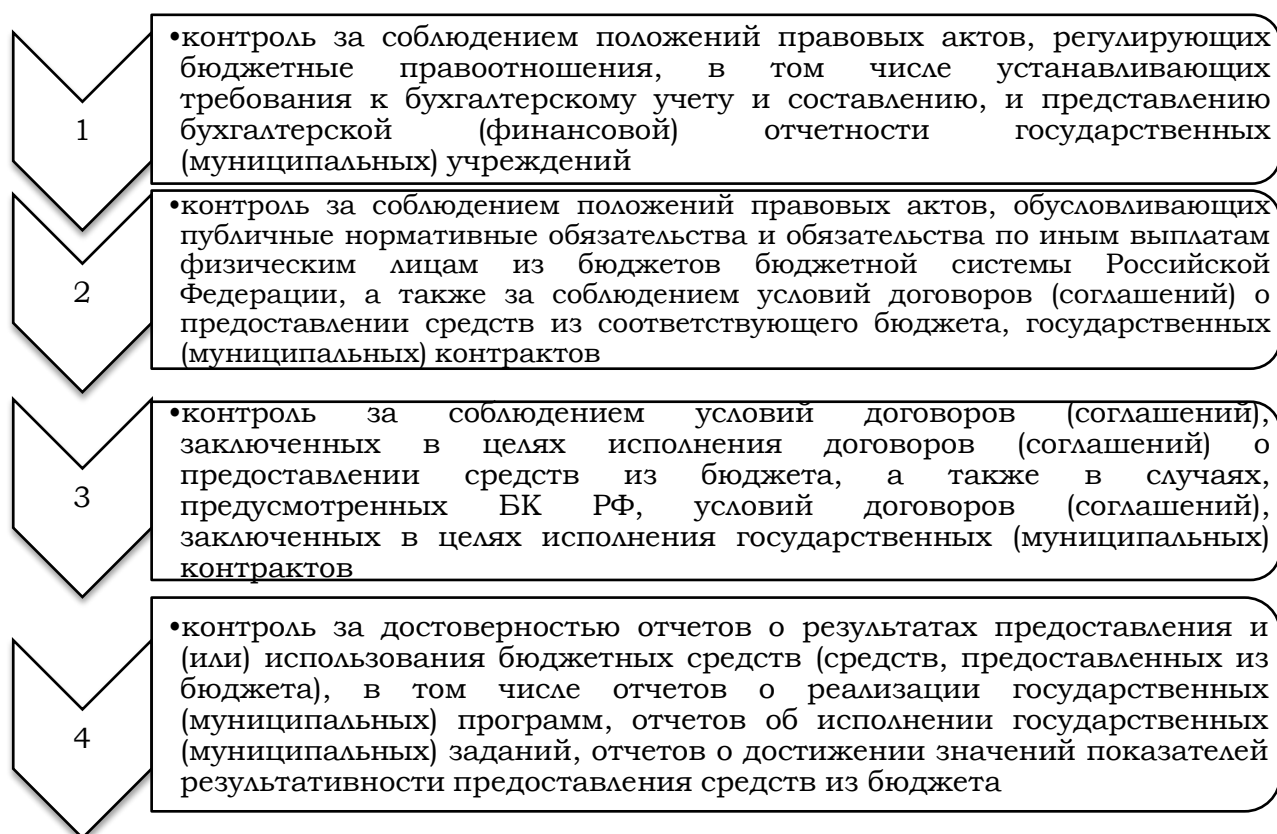


Рисунок 6.12 - Полномочиями органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля

При осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля:

- 1) проводятся проверки, ревизии и обследования;
- 2) направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания;
- 3) направляются финансовым органам (органам управления государственными внебюджетными фондами) уведомления о применении бюджетных мер принуждения;
- 4) осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях;

5) назначается (организуется) проведение экспертиз, необходимых для проведения проверок, ревизий и обследований;

б) получается необходимый для осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля постоянный доступ к государственным и муниципальным информационным системам в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, законодательством Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне.

Порядок осуществления полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю определяется соответственно федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местных администраций, а также стандартами осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Стандарты осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля утверждаются соответственно Министерством финансов Российской Федерации, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления в соответствии с порядком осуществления полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю, определенным соответственно федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местных администраций.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какие этапы бюджетного процесса существуют в Российской Федерации?
2. Кто является участниками бюджетного процесса и какие у них задачи?
3. Какую роль в бюджетном процессе играет Банк России?
4. Какие функции Счетной палаты РФ в бюджетном процессе?
5. Какими полномочиями обладают распорядители бюджетных средств?
6. Кто регулирует полномочия администраторов доходов бюджета?
7. Какими полномочиями обладают получатели бюджетных средств?
8. Чем регламентирован порядок составления проекта федерального бюджета?
9. Какие документы нужны для формирования проекта бюджета?
10. В чем заключается финансовый механизм исполнения федерального бюджета?
11. Кто осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджета?
12. Объясните, что понимается под условно утвержденными расходами, действующими и принимаемыми обязательствами?
13. В чем сущность федеральной адресной инвестиционной программы?
14. Что такое иммунитет бюджетов?
15. Для чего предназначен Единый портал бюджетной системы в сети «Интернет»?
16. Каким образом организована процедура рассмотрения и утверждения бюджетов?
17. Чтения бюджета и их значение.
18. Изложите процедуру утверждения проекта федерального бюджета.

19. Какие процедуры предусматривает исполнение бюджета по доходам и расходам?

20. Что включает в себя бюджетная отчетность?

21. Опишите процедуру проведения внешней проверки.

22. Раскройте экономическое содержание государственного и муниципального финансового контроля
Виды государственного финансового контроля

23. Охарактеризуйте систему государственного финансового контроля: субъекты, объекты.

24. Опишите структуру органов государственного и муниципального контроля в Российской Федерации.

25. Дайте описание основным функциям финансового контроля.

26. Дайте описание принципам финансового контроля.

27. Охарактеризуйте формы государственного (муниципального) финансового контроля.

28. Охарактеризуйте виды общегосударственного финансового контроля.

29. Опишите виды государственного (муниципального) финансового контроля.

30. В чем заключаются полномочиями органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля?

31. В чем заключаются полномочиями органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля?

ГЛАВА 7.

ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ. ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ

После изучения 7 главы обучающийся должен:

знать

- цели и состав государственных внебюджетных фондов;
- порядок организации деятельности государственных внебюджетных фондов;
- систему осуществления пенсионного, социального и медицинского страхования в РФ;
- порядок расчета взносов в государственные внебюджетные фонды;

уметь

- охарактеризовать процедуры составления, рассмотрения и принятия бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- оценивать показатели исполнения бюджетов и внебюджетных фондов, использовать их в ходе разработки предложений по совершенствованию механизма формирования и использования государственных финансовых ресурсов;
- осуществлять расчет платежей на обязательное социальное страхование граждан в РФ; определять размеры и порядок выплат из государственных внебюджетных фондов;
- анализировать и обрабатывать данные, необходимые для расчета размера пенсии

владеть

- методиками расчета и анализа показателей формирования и использования средств государственных внебюджетных фондов;
- способами сбора и обработки информации, необходимой в процессе управления государственными внебюджетными фондами

7.1. Понятие внебюджетного фонда, основные функции. Правовая и законодательная основа государственных внебюджетных фондов

В системе государственных и муниципальных денежных фондов различают государственные и муниципальные внебюджетные фонды, создаваемые соответственно на основании законов РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законов и подзаконных нормативных правовых актов представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Бюджетный кодекс РФ расширил рамки понятия бюджетной системы, включив в нее, помимо бюджетов в собственном смысле слова, внебюджетные государственные фонды (ст. 6 БК РФ).



Внебюджетные фонды – это самостоятельное звено финансовой системы, представляющее собой обособленные, вне бюджетной системы финансовые средства, управляемые органами государственной власти и предназначенные для финансирования социальных конституционных прав граждан

Финансовые ресурсы фондов находятся в государственной собственности, не входят в состав бюджетов и других фондов и не подлежат изъятию на какие-либо цели, прямо не предусмотренные законом.

Если доходная часть бюджета образуется в основном за счет налогов – инструмента внеэкономического административного принуждения, то **доходы** государственных **внебюджетных фондов** формируются за счет:

- обязательных платежей, установленных законодательством РФ;
- добровольных взносов физических и юридических лиц;
- других доходов, предусмотренных законодатель-

ством РФ.

Виды внебюджетных фондов:

а) по назначению:

- государственные внебюджетные фонды социального назначения;
- прочие внебюджетные фонды (экономические, научные, политические и т. п.);

б) по уровню:

- государственные внебюджетные фонды Российской Федерации;
- территориальные государственные внебюджетные фонды (рис 7.1).



Рисунок 7.1 – **Виды внебюджетных фондов**

Главное направление расходования денежных средств государственных внебюджетных фондов – **социальная сфера**.

К государственным внебюджетным фондам социального назначения относятся:

1. Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФ РФ);
2. Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ);
3. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС РФ).

Следует отметить, что деятельность каждого внебюджетного фонда направлена на разрешение определенного круга проблем. Так, Пенсионный фонд РФ создан в целях управления финансовыми ресурсами пенсионного обеспечения. Деятельность Фонда социального страхования РФ направлена на обеспечение финансирования гарантируемых государством социальных пособий. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования отвечает за обеспечение финансирования целевых программ в рамках реализации Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Таким образом, все названные в Бюджетном кодексе РФ внебюджетные фонды имеют прямое отношение к системе обязательного социального страхования – государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с законодательством страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе, по независящим от них обстоятельствам.

Задачи государственных внебюджетных фондов

Государственные внебюджетные фонды должны:

- служить материальной основой государственного обязательного социального страхования;
- являться одним из основных источников финансирования социальных гарантий, закрепленных

Конституцией РФ;

- функционировать как самостоятельные финансово-кредитные учреждения, т. е. обеспечивать эффективность процесса формирования и использования фондов денежных средств.

Цели функционирования государственных внебюджетных фондов:

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

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность внебюджетных фондов Российской Федерации, является Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Правовой статус, порядок создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов определяются действующим законодательством Российской Федерации.

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются органами управления этих фондов, представляются на рассмотрение органу исполнительной власти (Правительству РФ) и представляются в Федеральное Собрание на утверждение. Утверждаются бюджеты государственных внебюджетных фондов в форме законов одновременно с принятием Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется Федеральным казначейством РФ.

Государственные внебюджетные социальные фонды имеют целевое назначение, их формирование, от-

пуск средств, определение объемов финансирования, т. е. исполнение их бюджетов, находится под контролем финансовых органов. Министерство финансов РФ, согласно Положению о нем, осуществляет финансовый контроль за рациональным и целевым расходованием средств внебюджетных фондов.

Таким образом, несмотря на определенные сходства правового статуса, каждый фонд имеет существенные отличия в структуре управления и в построении своих региональных отделений. Все особенности определяются в положениях о каждом из государственных внебюджетных фондов, что позволяет рассмотреть административно-правовой статус каждого фонда.

7.2. Особенности функционирования Пенсионного фонда Российской Федерации

Пенсионный фонд Российской Федерации (Пенсионный фонд России, Пенсионный фонд РФ, ПФР) образован 01.01.1992 г. постановлением Верховного Совета РФ от 27.12.1991г. №2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» и является крупнейшим из внебюджетных социальных фондов. Основные **задачи Пенсионного фонда** как самостоятельного финансово-кредитного учреждения следующие: аккумуляция страховых взносов и расходование средств Фонда в соответствии с действующим законодательством.

Денежные средства ПФР не входят в состав федерального бюджета, других бюджетов и фондов и не подлежат изъятию на другие цели.

Создание Пенсионного фонда Российской Федерации стало точкой отсчета в решении одной из важнейших задач по реформированию социальной сферы Российской Федерации – перехода от государственного пенсионного обеспечения к обязательному пенсионному страхованию. С 1990 года ПФР является государственным страховщиком по обязательному пенсионному

страхованию в Российской Федерации.

Функции пенсионного фонда РФ представлены на рисунке 7.2.

Направления деятельности Пенсионного фонда РФ:

- учет прав граждан по обязательному пенсионному страхованию, государственному пенсионному и социальному обеспечению;

- назначение и выплата пенсий по обязательному пенсионному страхованию и государственному пенсионному обеспечению;

- назначение и финансирование социальных выплат;

- формирование, назначение и выплата средств пенсионных накоплений;

- ведение государственных программ по материнскому капиталу и софинансированию добровольных пенсионных накоплений;

- субсидирование социальных программ субъектов Российской Федерации;

- международное сотрудничество по вопросам пенсионного и социального обеспечения;

- информационно-разъяснительная работа.

Система управления Пенсионным фондом Российской Федерации

Пенсионный фонд Российской Федерации реализует единую стратегию управления пенсионной системой России. ПФР представлен во всех республиканских, краевых и областных центрах, городах и большинстве районов субъектов РФ. Структура ПФР включает в себя Правление ПФР, которому подчиняются Исполнительная дирекция ПФР, Ревизионная комиссия ПФР и Информационный центр персонифицированного учета. На региональном уровне ПФР представлен 84 отделениями ПФР в субъектах Российской Федерации и г. Байконуре (Казахстан), а также территориальными управлениями и центрами по назначению, перерасчету и выплате пенсий.

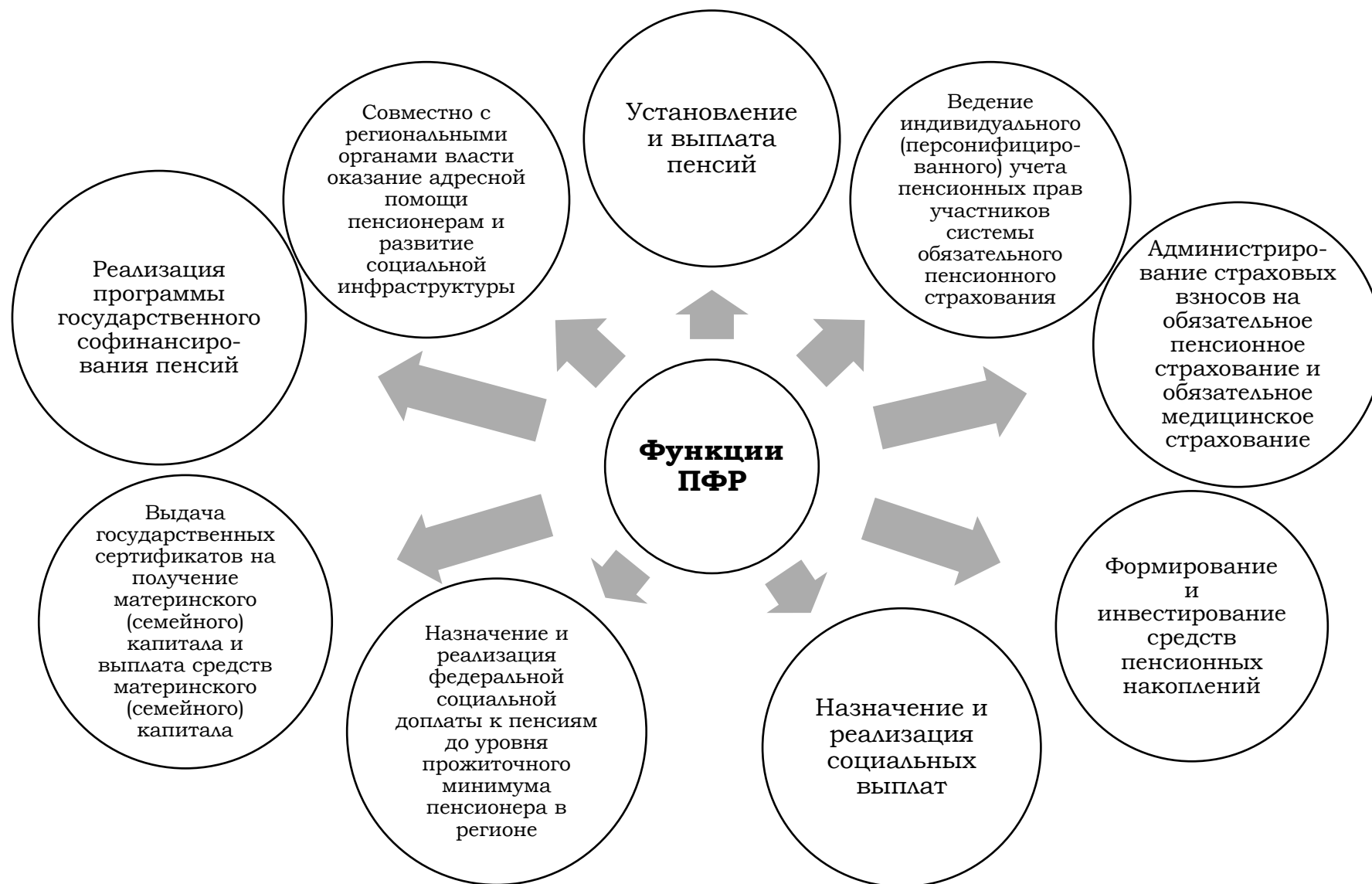


Рисунок 7.2 – **Основные функции Пенсионного фонда Российской Федерации**

На федеральном уровне Пенсионный фонд России представлен Правлением, которому подчиняются Исполнительная дирекция ПФР и Межрегиональный информационный центр (рис. 7.3).

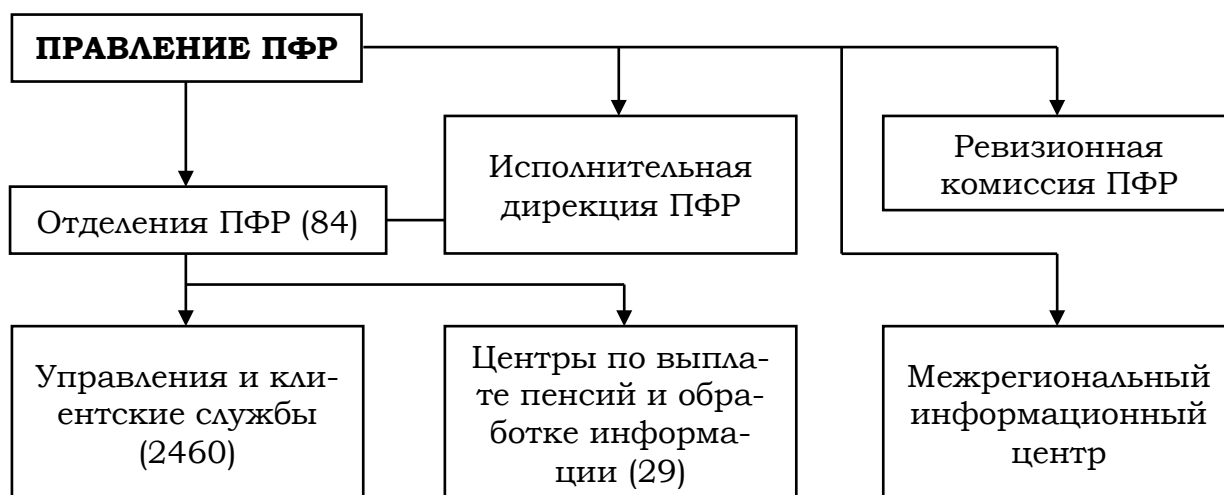


Рисунок 7.3 – Структура Пенсионного фонда России

Правление ПФР осуществляет руководство Пенсионным фондом России и реализует единую стратегию управления пенсионной системой Российской Федерации в соответствии с законодательством РФ.

Функции Правления ПФР:

- отвечает за выполнение функций, относящихся к компетенции ПФР;
- определяет перспективные и текущие задачи системы ПФР;
- формирует бюджет ПФР, утверждает отчеты о его исполнении, а также структуру и штаты;
- утверждает положения об Исполнительной дирекции, Ревизионной комиссии ПФР и территориальных органах ПФР;
- издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности ПФР.

Исполнительная дирекция ПФР является исполнительным органом Пенсионного фонда России, осуществляющим государственное управление средствами

пенсионного страхования в Российской Федерации в соответствии с законодательством РФ и решениями Правления ПФР. Ее функции заключаются в следующем:

- руководство и контроль деятельности отделений ПФР в субъектах РФ и г. Байконур;
- подготовка проекта бюджета ПФР и отчета о его исполнении;
- контроль за надлежащим расходованием средств ПФР;
- рассмотрение обращений участников системы обязательного пенсионного страхования;
- информационно-разъяснительная работа по вопросам обязательного пенсионного страхования и социального обеспечения Российской Федерации;
- международное сотрудничество по вопросам пенсионного и социального обеспечения.

Межрегиональный информационный центр осуществляет обработку информации по персонифицированному учету пенсионных прав граждан в системе обязательного пенсионного страхования.

Функции Межрегионального информационного центра ПФР:

- организация технологического процесса автоматизированного ведения системы персонифицированного учета и реестра застрахованных лиц в системе ПФР;
- информирование участников системы обязательного пенсионного страхования;
- обеспечение процесса обмена информацией между Исполнительной дирекцией ПФР и отделениями ПФР;
- поддержка Портала ПФР;
- защита сведений о застрахованных лицах;
- эксплуатация Центрального вычислительного комплекса ПФР и управление информационно-вычислительной сетью;
- ведение Федерального регистра лиц, имеющих

право на получение государственной социальной помощи.

Ревизионная комиссия ПФР организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в системе ПФР.

Функции Ревизионной комиссии ПФР:

- финансовый контроль за подведомственными распорядителями и получателями средств бюджета ПФР в части обеспечения правомерного, целевого и эффективного использования бюджетных средств;
- финансовый контроль за подведомственными администраторами доходов бюджета ПФР по осуществлению ими функций администрирования доходов;
- ведомственный контроль за территориальными органами ПФР по осуществлению ими индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования, а также по осуществлению ими пенсионного обеспечения;
- внутренний аудит эффективности деятельности Исполнительной дирекции ПФР.

В субъектах РФ Пенсионный фонд представлен 84 отделениями, под руководством которых осуществляют деятельность около 2500 территориальных управлений и отделов, а также 29 центров по выплате пенсий и обработке информации.

Отделения ПФР в субъектах РФ осуществляют организацию государственного управления средствами обязательного пенсионного страхования в соответствии с законодательством РФ, решениями Правления ПФР и Исполнительной дирекции ПФР.

Функции отделений:

- руководство, контроль и финансирование подведомственных территориальных органов ПФР;
- своевременное установление и выплата пенсий и социальных пособий, находящихся в компетенции ПФР;
- ведение персонифицированного учета в системе обязательного пенсионного страхования;

- ежемесячное перечисление начисленных к доставке сумм пенсий, пособий и иных выплат на счета организаций;
- контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты страховых взносов на ОПС и ОМС, в том числе проведение проверок;
- организация работы по реализации прав застрахованных лиц, связанных с формированием пенсионных накоплений;
- информационно-разъяснительная работа на уровне субъекта РФ.

Управления (отделы) ПФР находятся в подчинении отделений Пенсионного фонда России в субъектах РФ. Осуществляют непосредственное взаимодействие с участниками системы обязательного пенсионного страхования – страхователями и гражданами.

Функции управлений:

- прием населения и страхователей по всем вопросам, входящим в компетенцию Пенсионного фонда России;
- регистрация и учет плательщиков страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование;
- учет поступлений страховых взносов плательщиков;
- прием и проверка достоверности документов для назначения пенсии и социальных выплат;
- консультирование граждан и страхователей, рассмотрение их обращений, заявлений и жалоб;
- взыскание задолженности по платежам в бюджеты ПФР и ФОМС, пеней и штрафов, в том числе в судебном порядке;
- прием и обработка заявлений граждан, а также выплата пенсионных накоплений.

Центры по выплате пенсий и обработке информации находятся в подчинении отделений Пенсионного фонда России в субъектах РФ.

Функции центров:

- обработка документации о назначении и выплате пенсий, пособий и социальных выплат;
- начисление пенсионных и социальных выплат;
- перерасчет пенсионных и социальных выплат в автоматизированном режиме;
- контроль надлежащего начисления пенсий и социальных выплат, формирования поставочных документов;
- формирование и ведение лицевых счетов граждан и баз данных работодателей и получателей пенсионных и социальных выплат;
- формирование и направление поставочных документов в кредитные и поставочные организации;
- контроль за прохождением пенсионных средств и социальных выплат в кредитных и поставочных организациях.

Рассмотрим доходы бюджета Пенсионного фонда РФ:

неналоговые доходы:

- страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;
- дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии и взносы работодателя в пользу застрахованных лиц, уплачивающих дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии, зачисляемые в Пенсионный фонд РФ;
- взносы по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации;
- недоимки, пени и штрафы по взносам в Пенсионный фонд РФ;
- доходы от размещения средств Пенсионного фонда РФ;
- штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба.

безвозмездные поступления:

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду РФ;

- безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов;
- взносы, уплачиваемые организациями угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций;
- недоимки, пени и штрафы по взносам организаций угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций в Пенсионный фонд РФ;
- прочие поступления.

Пенсионное обеспечение является важнейшим видом социальной защиты населения и одной из ее организационно-правовых форм.

Социальная политика государства учитывает, что потребность граждан в пенсионном обеспечении в значительной степени влияет на политические и общественные процессы. Это определяет значимость роли пенсионного обеспечения в реализации целей социального обеспечения населения любого государства.



Пенсия – это гарантированная ежемесячная выплата для материального обеспечения граждан в старости, в случае наступления инвалидности, потери кормильца или в связи с достижением установленного стажа работы в определенных сферах трудовой деятельности

Пенсия является основным, и, часто, единственным источником средств к существованию значительной части россиян. Это определяет значимость пенсионной системы в функционировании социальной сферы Российской Федерации.

Пенсионное обеспечение является важным элементом всеобъемлющей системы социального страхования.

В Российской Федерации в настоящее время действует **система обязательного пенсионного страхования и система государственного пенсионного обес-**

печения. Это значит, что пенсионное обеспечение гарантировано всем россиянам.

Современная пенсионная система Российской Федерации состоит из трех уровней (рис. 7.4).

1	2	3
<ul style="list-style-type: none">• ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ПЕНСИОННОЕ СТРАХОВАНИЕ	<ul style="list-style-type: none">• ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ	<ul style="list-style-type: none">• НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ (добровольное) ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ (включает в себя так же корпоративное пенсионное обеспечение)

Рисунок 7.4 – **Уровни пенсионной системы в Российской Федерации**



Обязательное пенсионное страхование (ОПС) - это система мер, созданная государством, чтобы обеспечить работающим гражданам частичную компенсацию утраченного заработка после выхода на пенсию

Пенсия в системе ОПС – это своего рода отложенная часть заработка, которая выплачивается при наступлении страхового случая, например при достижении пенсионного возраста или установления инвалидности. Чем больше средств направлено на будущую пенсию в течение трудовой жизни человека, тем выше она будет. Граждане, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование, называются **застрахованными лицами** (рис. 7.5).



Застрахованные лица - граждане Российской Федерации, а также постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства

Ключевыми участниками пенсионной системы в РФ

являются работодатели, или страхователи. Это организации различных форм собственности, индивидуальные предприниматели, главы фермерских хозяйств, нотариусы, адвокаты и др. (рис. 7.6).

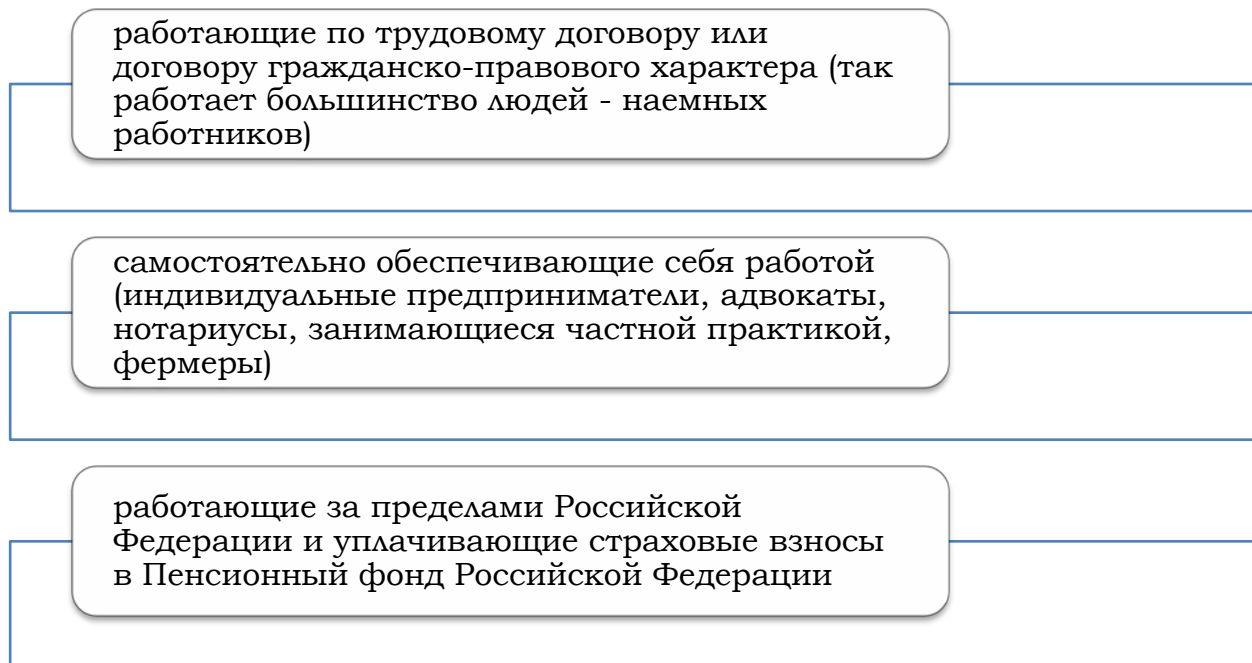


Рисунок 7.5 – Застрахованные лица в системе пенсионного страхования

Страхователи ежемесячно уплачивают в Пенсионный фонд России страховые взносы на будущее пенсионное обеспечение своих работников. Общий тариф страхового взноса составляет **22%** от годового фонда оплаты труда каждого работника в пределах 1 150 тыс. руб. в 2019 году. Эта сумма каждый год увеличивается. С величины, превышающей указанный размер годового заработка, работодатель уплачивает в ПФР взносы по тарифу 10%.

Страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования является подтверждением того, что гражданин стал застрахованным лицом в системе ОПС. На нем указаны персональные данные* гражданина и страховой номер индивидуального лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования (СНИЛС).

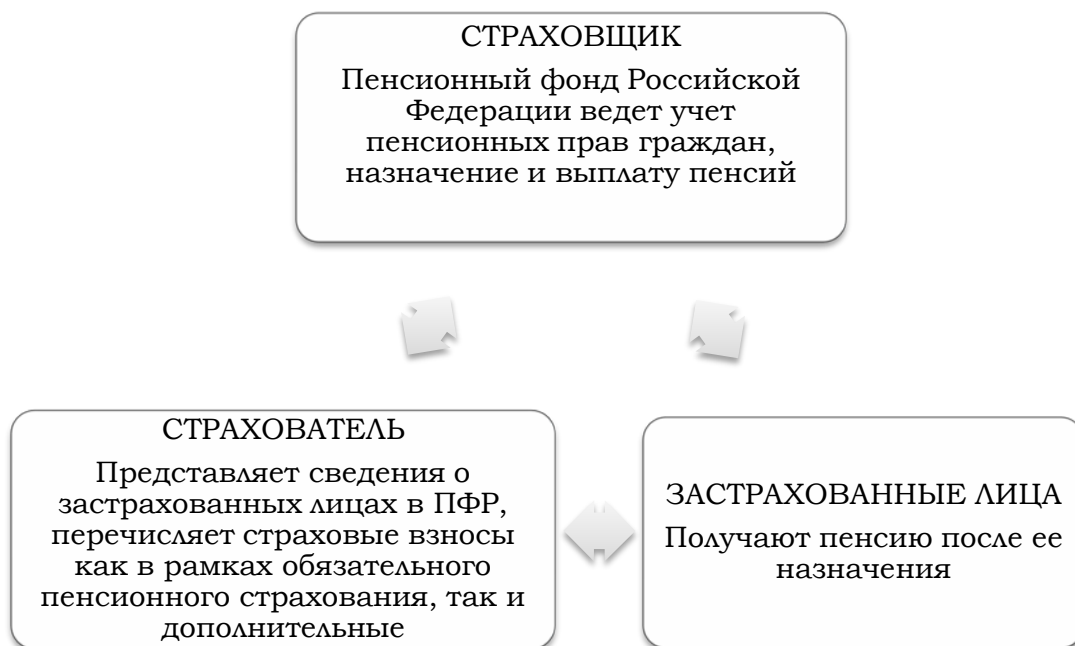


Рисунок 7.6 – **Участники пенсионной системы**

СНИЛС и страховое свидетельство выдаются при обращении в ПФР или лично при устройстве на первую работу один раз на всю жизнь.

СНИЛС можно будет получить в электронном виде. Данная норма предусмотрена Федеральным законом от 1 апреля 2019 года № 48-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии с указанным законом исключается обязанность ПФР выдавать страховые свидетельства обязательного пенсионного страхования застрахованным лицам. Теперь документ, подтверждающий регистрацию в системе индивидуального (персонифицированного) учета, по выбору физического лица может быть направлен ему в форме электронного документа, а также иным способом, в том числе на бумажном носителе почтовым отправлением.

Ранее выданные страховые свидетельства сохраняют свое действие и являются документами, идентичными-

ми документам, подтверждающим регистрацию в системе индивидуального (персонифицированного) учета.

Сведения о СНИЛС, как и прежде, будут предоставляться гражданином при обращении за государственными и муниципальными услугами самостоятельно.

Сведения ПФР являются подтверждением страхового стажа и начисленных взносов по обязательному социальному страхованию в связи с материнством и на случай временной нетрудоспособности (оплата пособий по уходу за ребенком, по беременности и родам, оплата больничных) при невозможности получения этих данных от работодателя. Основные виды пенсионного обеспечения в России представлены на рисунке 7.7.

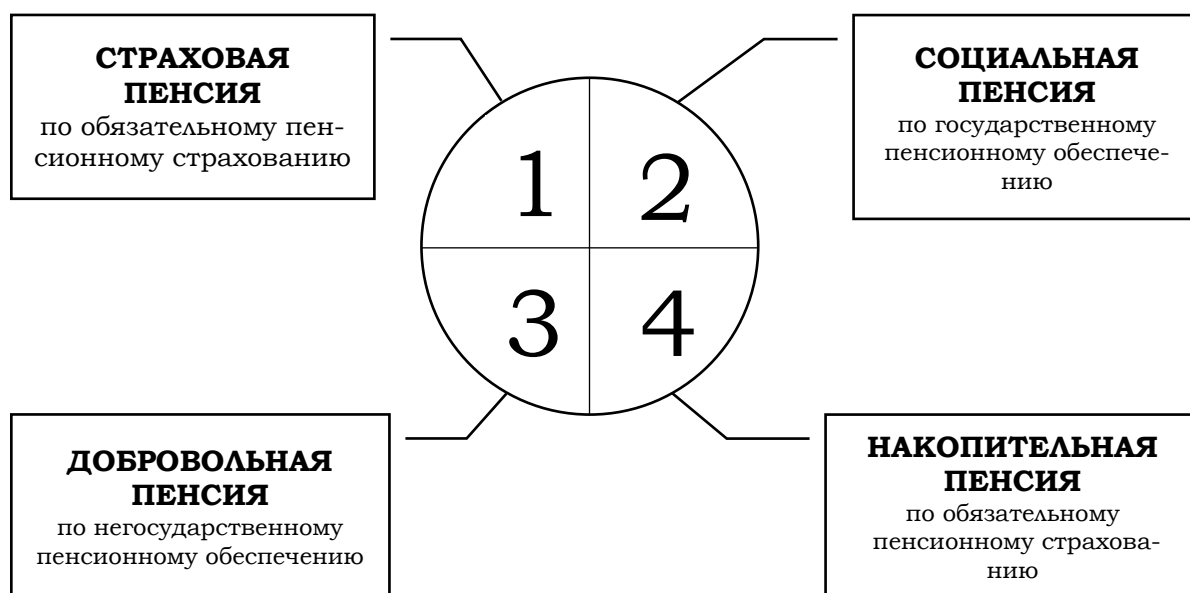


Рисунок 7.7 – **Виды пенсий в РФ**

Сегодня большинство россиян формируют и получают страховые пенсии.



Страховая пенсия — ежемесячная денежная выплата в целях компенсации застрахованным в системе ОПС лицам заработной платы и иных выплат, утраченных с наступлением нетрудоспособности по старости или инвалидности или по случаю потери кормильца

Существуют три вида страховой пенсии (рис.7.8). Формирование пенсии по обязательному пенсионному страхованию происходит за счет страховых взносов, которые работодатели (страхователи) уплачивают в период трудовой деятельности за своих работников, а самозанятые лица за себя в Пенсионный фонд России.



Страховой стаж – общая продолжительность периодов работы и (или) иной деятельности, когда за человека уплачиваются страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, а также иные социально значимые периоды

Общий тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составляет 22 %, из них:

– **16% – индивидуальный тариф на формирование страховой пенсии.** Средства, поступившие по этому тарифу, отражаются на индивидуальном лицевом счете человека в ПФР. Если фонд оплаты труда работника составляет 30 000 рублей в месяц, работодатель направит на его страховую пенсию сумму в размере: $30\,000 \text{ рублей} \times 16\% = 4\,800 \text{ рублей}$. Эти средства автоматически пересчитываются в пенсионные баллы. Собственно деньги при этом направляются на выплату пенсий нынешним пенсионерам. Чтобы пенсионные права будущих пенсионеров не обесценивались, государство ежегодно увеличивает стоимость пенсионного балла. Таким образом, происходит увеличение страховой пенсии – **ежегодная индексация.**

– **6% – солидарный тариф** на формирование выплаты. Предназначен для формирования в масштабах всей страны денежных средств, необходимых для фиксированной выплаты пенсионерам. Такая система, при которой страховые взносы работающего поколения идут на выплату текущих пенсий, называется солидарной.

Страховая пенсия по инвалидности представляет собой ежемесячную денежную выплату нетрудоспособному гражданину, назначаемую на срок признания его ин-

валидом, имеющим одну из трех степеней ограничения способности к трудовой деятельности в размере, соизмеримом с прошлым заработком лица, проработавшего не менее одного дня при условии уплаты за эту работу страховых взносов в ПФР.



Рисунок 7.8 – **Виды страховой пенсии**

Целевым назначением трудовой пенсии по инвалидности является компенсация застрахованному лицу заработка, утраченного по причине невозможности по состоянию здоровья осуществлять полноценную трудовую деятельность, то есть пенсия компенсирует всего лишь одно из ограничений жизнедеятельности человека – ограничение способности к трудовой деятельности.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ, трудовые пенсии по инвалидности устанавливаются в случае наступления инвалидности при наличии ограничения способности к трудовой деятельности I, II, III степени, определяемой по медицинским показаниям.

Трудовые пенсии по инвалидности назначаются в трех случаях:

1. В случае признания застрахованного лица инвалидом, имеющим ограничение способности к трудовой деятельности.

2. Лица, которые не менее одного дня занимались трудовой и (или) иной деятельностью, за которую уплачивались страховые взносы в ПФР.

3. На срок признания застрахованного лица инвалидом, имеющим одну из трех степеней ограничения способности к трудовой деятельности.

Таким образом, пенсии по инвалидности присущи общие параметры, характеризующие трудовые пенсии в целом. В то же время она включает в себя специфические для данного вида пенсии признаки.

Пенсия по случаю потери кормильца устанавливается семьям, утратившим своего члена, имевшего основной заработок, обеспечивая их защиту от определенного вида социального риска, гарантируя материальное обеспечение гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации.

Трудовая пенсия по случаю потери кормильца - это ежемесячная денежная выплата нетрудоспособным членам семьи умершего кормильца, находившимся на его иждивении, назначаемая на срок нетрудоспособности в размерах, соизмеримых с заработком умершего кормильца, проработавшего не менее одного дня при условии уплаты за выполненную работу страховых взносов в ПФР. Она устанавливается независимо от продолжительности страхового стажа кормильца (но при наличии не менее одного дня работы), а также от причины и времени наступления его смерти, за исключением слу-

чаев, предусмотренных пунктом 11 статьи 9 Федерального закона от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ. К таким случаям относятся полное отсутствие у умершего кормильца страхового стажа, а также наступление смерти вследствие совершения им умышленного уголовно наказуемого деяния или умышленного нанесения ущерба своему здоровью, которые установлены в судебном порядке. В этих случаях членам семьи умершего кормильца устанавливается социальная пенсия.

Так как потерей кормильца является не только его смерть, но и его безвестное отсутствие, семья безвестно отсутствующего кормильца приравнивается к семье умершего кормильца, если безвестное отсутствие удостоверено в установленном порядке. Нормы, предусмотренные для назначения пенсий по случаю потери кормильца для семей умерших, распространяются на семьи безвестно отсутствующих.

Семья безвестно отсутствующего гражданина имеет право на получение пенсии по случаю потери кормильца до объявления его умершим.

Право на трудовую пенсию по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умершего, состоявшие на его иждивении. Таким образом, для приобретения права на пенсию по случаю потери кормильца необходимо одновременно отвечать трем условиям:

- относиться к членам семьи умершего, при этом родственные отношения определяются по отношению к умершему кормильцу;
- находиться в нетрудоспособном состоянии по причине несовершеннолетия, инвалидности или достижения пенсионного возраста;
- состоять на иждивении умершего к моменту его смерти либо утратить впоследствии источник средств к существованию.

Пенсия по государственному пенсионному обеспечению назначается:

- федеральным государственным служащим;
- военнослужащим;
- участникам Великой Отечественной войны;
- гражданам, пострадавшим в результате радиационных или техногенных катастроф;
- нетрудоспособным гражданам.

Виды пенсий по государственному социальному обеспечению представлены на рисунке 7.9.

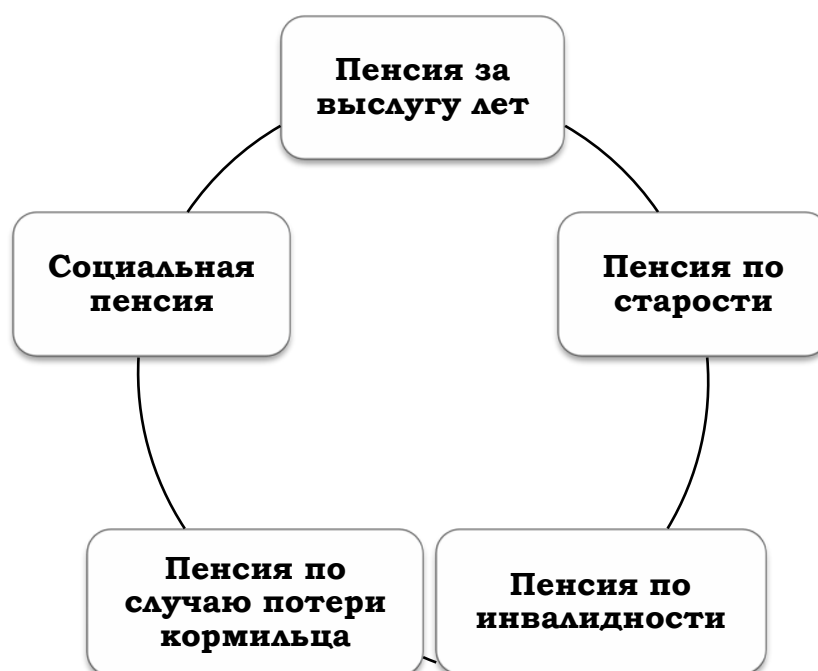


Рисунок 7.9 – **Виды пенсий по государственному социальному обеспечению**



Пенсия по государственному пенсионному обеспечению – это ежемесячная государственная денежная выплата гражданам в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением федеральной государственной службы при достижении выслуги при выходе на пенсию по старости (инвалидности); либо в целях компенсации утраченного заработка гражданам из числа космонавтов или из числа работников летно-испытательного состава в связи с выходом на пенсию за выслугу лет; либо в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста; либо нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию

Государственная пенсия за выслугу лет назначается федеральным государственным служащим, военнослужащим, космонавтам и работникам летно-испытательного состава.

Государственная пенсия по случаю потери кормильца назначается нетрудоспособным членам семей погибших (умерших) военнослужащих; граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, космонавтов. К таким членам семей относятся:

- нетрудоспособные родители независимо от того, находятся ли они на иждивении;

- учащиеся дети до окончания очного обучения, но не позднее достижения 25-летнего возраста;

- супруг по уходу за ребенком умершего, не достигшим 14 лет, независимо от фактов работы и нахождения на иждивении;

- супруг-инвалид или достигшие возраста: жена - 50 лет, муж - 55 лет, независимо от факта нахождения на иждивении и времени, прошедшего со дня смерти кормильца;

- дедушка и бабушка — инвалиды или пенсионеры по старости при отсутствии лиц, которые обязаны их содержать, состоявшие на иждивении умершего.

Государственная пенсия по старости назначается гражданам, которые пострадали в результате радиационных или техногенных катастроф. Пенсии назначаются в зависимости от статуса данных категорий граждан, наличия лучевой болезни и (или) инвалидности, а также в зависимости от факта и продолжительности проживания или работы в зоне радиоактивного загрязнения.

Государственная пенсия по инвалидности назначается военнослужащим; гражданам, пострадавшим в результате радиационных или техногенных катастроф; участникам Великой Отечественной войны; гражданам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; космонавтам. Факт оплачиваемой трудовой деятельности на выплату государственной пенсии по инвалидности не

влияет. Инвалидам вследствие увечья, полученного при исполнении иных обязанностей военной службы, связанного с ликвидацией последствий аварии на Чернобыльской АЭС, при наличии не менее 5 лет страхового стажа устанавливаются два вида пенсии: пенсия по инвалидности по государственному пенсионному обеспечению и трудовая пенсия по старости. Возраст, начиная с которого предоставляется право на получение двух видов пенсии инвалидам вследствие увечья, полученного при исполнении иных обязанностей военной службы, связанного с ликвидацией последствий аварии на Чернобыльской АЭС, определяется в зависимости от того, в какие годы имело место участие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, а также в зависимости от наличия или отсутствия стажа на соответствующих видах работ.

Социальная пенсия назначается нетрудоспособным гражданам, постоянно проживающим в Российской Федерации. К гражданам, имеющим право на социальную пенсию, относятся:

- инвалиды, в том числе инвалиды с детства, дети-инвалиды;

- дети в возрасте до 18 лет, потерявшие одного или обоих родителей, в том числе дети одинокой матери;

- граждане из числа малочисленных народов Севера, достигшие возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины), а также граждане, достигшие возраста 65 и 60 лет (соответственно мужчины и женщины).

Добровольная пенсия. Наряду с государственной системой обязательного пенсионного страхования в России существует негосударственное пенсионное страхование, в рамках которого у россиян есть возможность формировать еще одну пенсию.

Чтобы получать добровольную пенсию, будущему пенсионеру необходимо:

- заключить договор с негосударственным пенсионным фондом;
- в течение определенного времени делать личные взносы.

Если работодатель делает отчисления на добровольную пенсию своих работников, такая пенсия называется **корпоративной**.

Накопительная пенсия. Средства, которые формируют накопительную пенсию, называют пенсионными накоплениями. Они в большей степени, чем средства, формирующие страховую пенсию, похожи на средства банковского вклада. Но пока гражданин не станет пенсионером, он не сможет воспользоваться пенсионными накоплениями. Пенсионные накопления не идут в солидарную систему на выплаты текущих пенсий. Они передаются Пенсионным фондом России в управляющую компанию или негосударственный пенсионный фонд - по выбору будущего пенсионера. Затем они инвестируются управляющими компаниями на рынке ценных бумаг для получения инвестиционного дохода. В России действует одна государственная управляющая компания - «Внешэкономбанк» и частные управляющие компании.

Накопительная часть пенсии назначается в соответствии ФЗ № 167 «Об обязательном пенсионном страховании в РФ». Согласно закону, такие выплаты положены гражданам, обладающим накопительными сбережениями на лицевом счете. При этих же условиях получают выплаты иностранные граждане и лица без гражданства. ФЗ № 424 «О накопительной пенсии» устанавливает порядок реализации права застрахованных лиц на накопительную пенсию.

Каждому гражданину 1967 года рождения и моложе до конца 2015 года было предоставлено право выбрать свой вариант пенсионного обеспечения: направить всю сумму страховых взносов на формирование страховой пенсии или на формирование страховой и накопительной пенсий. У тех граждан, которые не сделали выбор, формироваться будет только страховая пенсия. А пока не ра-

ботающие граждане, смогут выбрать вариант пенсионного обеспечения в течение 5 лет после начала трудовой деятельности.

Основным условием получением накопительной пенсии является достижение пенсионного возраста или страхового стажа. Если такое пособие не оформлялось, то накопления находятся в ПФР. Для увеличения пенсионных накоплений можно оформить перечисления средств в банк, положив их на депозит или перевести в НПФ.

Страховая пенсия гражданина формируется по пенсионной формуле, разработанной и установленной ПФР (рис. 7.10).

Пенсионная формула – математическое выражение, позволяющее рассчитать размер страховой пенсии.

Работодатель перечисляет страховые взносы в ПФР на будущую пенсию. Они пересчитываются из денег в **пенсионные коэффициенты** – баллы. Государством устанавливается стоимость пенсионного балла, которая ежегодно увеличивается.

Страховая пенсия по старости будет назначена гражданину при одновременном соблюдении трех условий:

- достижение общеустановленного пенсионного возраста: 60 лет для женщин, 65 лет для мужчин (с 2028 года);
- страховой стаж: не менее 15 лет (с 2024 года);
- пенсионные баллы: не менее 30 баллов (с 2025 года).



Пенсионный балл - это параметр, которым оценивается каждый календарный год трудовой деятельности гражданина с учетом ежегодных отчислений страховых взносов в Пенсионный фонд России и варианта пенсионного обеспечения

У каждого будущего пенсионера есть возможность дополнительно увеличить размер страховой пенсии по старости за счет премиальных коэффициентов.

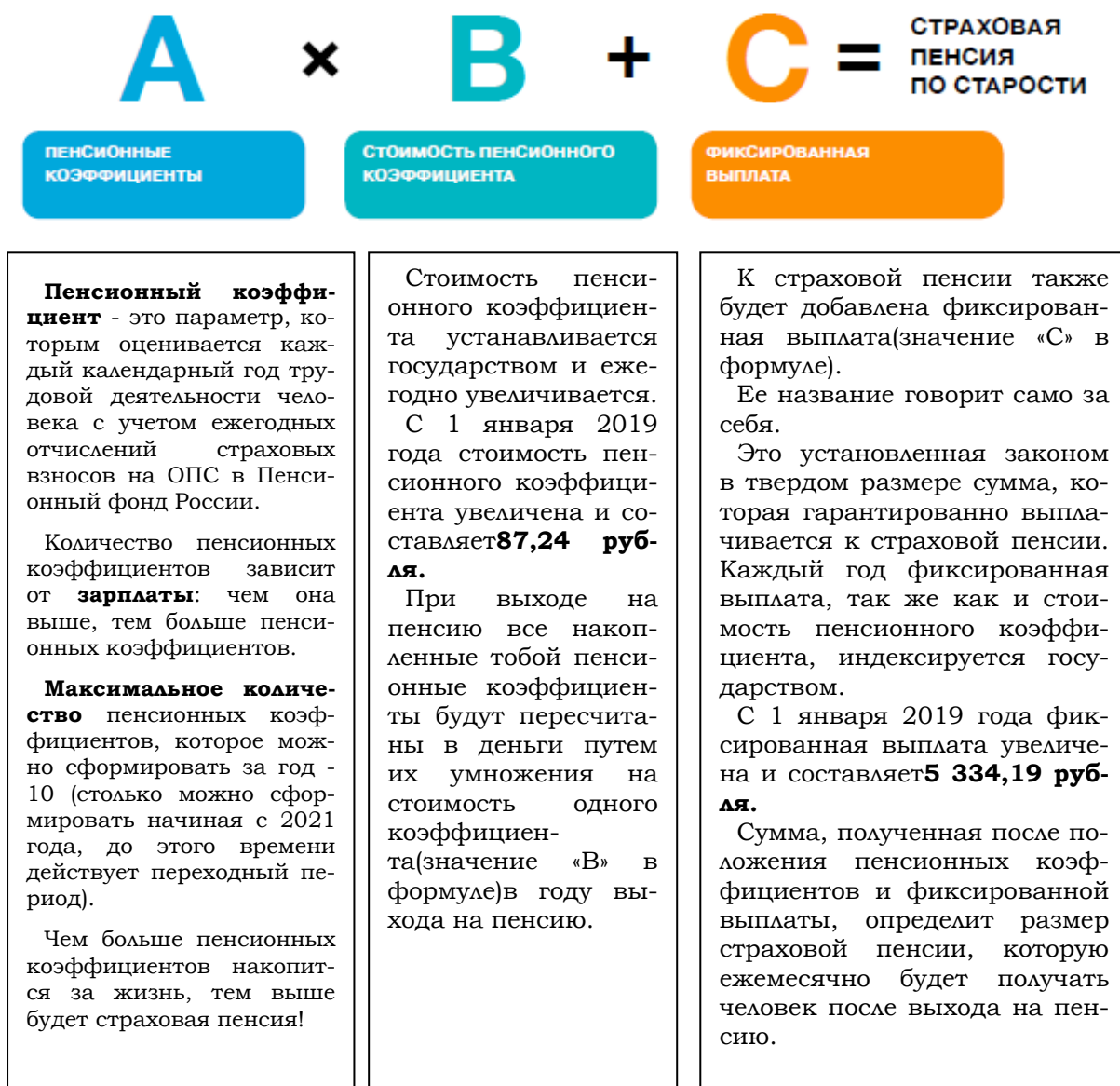


Рисунок 7.10 – Пенсионная формула, действующая в России

Если обратиться за назначением страховой пенсии после возникновения права на нее, **количество накопленных пенсионных баллов будет увеличено** на специальный коэффициент.

При этом фиксированная выплата также будет увеличена в зависимости от того, как долго гражданин не

обращался за назначением страховой пенсии после возникновения права на нее. При обращении за пенсией на 5 лет позже установленного срока ее размер будет увеличен на 40 %.

Пенсионные баллы начисляются не только когда гражданин работает. В жизни существуют периоды так называемой социально значимой деятельности. Гражданин в это время не имеет возможности работать, но ему начисляются пенсионные баллы и его страховая пенсия формируется, а сами периоды засчитываются в стаж.

Примеры таких периодов и количество пенсионных баллов, которые начисляются за них, перечислены ниже:

- 1 год военной службы по призыву – 1,8 балла;
- 1 год ухода за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом – 1,8 балла;
- 1 год ухода за гражданином, достигшим 80 лет – 1,8 балла;
- 1 год ухода одного из родителей за первым ребенком до достижения 1,5 лет – 1,8 балла;
- 1 год ухода одного из родителей за вторым ребенком до достижения 1,5 лет – 3,6 балла;
- 1 год ухода одного из родителей за третьим или четвертым ребенком до достижения 1,5 лет – 5,4 балла.

Для того, что бы рассчитать пенсионные баллы можно воспользоваться электронным сервисом на сайте ПФР. Размер страховой части трудовой пенсии для граждан еще не вышедших на пенсию можно узнать на сайте ПФР с помощью пенсионного калькулятора <http://www.pfrf.ru/eservices/calc/>.

Основная задача **пенсионного калькулятора** – разъяснить порядок формирования пенсионных прав граждан, расчет страховой пенсии; показать, как на размер страховой пенсии влияет:

- размер заработной платы;

- размер дохода в качестве самозанятого гражданина;
- выбранный вариант пенсионного обеспечения в системе ОПС;
- продолжительность трудового (страхового) стажа;
- военная служба по призыву, отпуск по уходу за ребенком и другие социально значимые периоды жизни;
- обращение за назначением пенсии позже достижения установленного пенсионного возраста.

Таким образом, сегодня в России сложилась многоуровневая система пенсионного обеспечения, позволяющая дифференцированно удовлетворять потребности различных категорий населения, лишившихся средств жизнеобеспечения в связи с жизненными обстоятельствами.

Негосударственное пенсионное обеспечение является составной частью пенсионной системы России наряду с государственным пенсионным обеспечением и обязательным пенсионным страхованием.

Негосударственное пенсионное обеспечение носит добровольный характер и реализуется путем заключения договора о негосударственном пенсионном обеспечении (НПО) с негосударственным пенсионным фондом.

Негосударственное пенсионное обеспечение на практике реализуется по двум принципиально разным формам:

- формирование индивидуальной негосударственной пенсии за счет добровольных пенсионных взносов граждан из их личных средств;
- формирование корпоративной негосударственной пенсии за счет средств только работодателя или средств работодателя и работника – участника корпоративной пенсионной программы.

Законодательной базой негосударственного пенсионного обеспечения служит Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О негосударст-

венных пенсионных фондах». В соответствии с положениями указанного Федерального закона между негосударственным пенсионным фондом и гражданином либо организацией-работодателем заключается договор негосударственного пенсионного обеспечения.

На основании перечисляемых в негосударственный пенсионный фонд пенсионных взносов из личных средств граждан или из средств организации и дохода от их инвестирования формируется и выплачивается **негосударственная (индивидуальная или корпоративная) пенсия**.

Отличительной чертой негосударственного пенсионного обеспечения от государственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования является тот факт, что для заключения договора негосударственного пенсионного обеспечения необязательно иметь трудовой стаж.

При этом перечисления пенсионных взносов могут осуществляться:

- физическими лицами в пользу себя или других физических лиц;
- организациями в пользу своих сотрудников.

Негосударственное пенсионное обеспечение во всем мире - один из самых важных элементов в компенсационном пакете социального обеспечения сотрудника, наряду с заработной платой, премиями и бонусами за период работы, медицинским страхованием и т.п.

В случае реализации на предприятии корпоративной пенсионной программы будущие пенсии в виде пенсионных накоплений фактически являются формой отложенной заработной платы сотрудников.

Участие предприятий в пенсионных программах укрепляет доверие сотрудников к работодателю, формирует корпоративный дух, повышает рейтинг предприятия.



Негосударственная пенсия - это денежные средства, регулярно выплачиваемые гражданину негосударственным пенсионным фондом в соответствии с условиями договора негосударственного пенсионного обеспечения

Негосударственная пенсия может являться:

– дополнительной пенсией к пенсии по обязательному пенсионному страхованию или (и) государственной пенсии;

– основным источником пенсионного обеспечения в пенсионном возрасте. Это происходит в тех случаях, когда гражданин в соответствии с пенсионным законодательством не имеет оснований для назначения ему страховой или (и) государственной пенсий.

С 1 января 2017 г. был введен новый институт досрочного негосударственного пенсионного обеспечения Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельными законодательными актами Российской Федерации».

В рамках этого института предусматривается выплата досрочной негосударственной пенсии (ранее общеустановленного пенсионного возраста - 60 лет для мужчин, 55 лет для женщин) в связи с занятостью на определенных п. 1-18 ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» работах на рабочих местах, условия труда на которых по результатам специальной оценки условий труда признаны вредными и (или) опасными.

Негосударственное добровольное пенсионное обеспечение в негосударственных пенсионных фондах определено Федеральным законом «О негосударственных пенсионных фондах» от 07.05.1998 № 75-ФЗ.

Первые негосударственные пенсионные фонды появились в 90-е годы после указа президента РФ «О негосударственных пенсионных фондах» (от 16 сентября 1992 г. № 1077).

Негосударственный пенсионный фонд – это особая организация социального обеспечения в форме акционерного общества, осуществляющей деятельность:



- ✓ по обязательному пенсионному страхованию на основании договора об обязательном пенсионном страховании между негосударственным пенсионным фондом и застрахованным лицом;
 - ✓ по негосударственному пенсионному обеспечению участников негосударственного пенсионного фонда на основании договора негосударственного пенсионного обеспечения между негосударственным пенсионным фондом и его вкладчиками
-

С 7 мая 1998 г. по настоящее время действует Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» №75-ФЗ, который регулирует деятельность негосударственных пенсионных фондов в России.

С 2014 года в рамках очередной Пенсионной реформы для продолжения деятельности по обязательному пенсионному страхованию, негосударственные пенсионные фонды, существовавшие к тому времени в форме некоммерческих организаций, должны пройти:

- проверку Центрального банка России;
- процедуру акционирования;
- вступления в систему гарантирования пенсионных накоплений.

Негосударственные пенсионные фонды осуществляют два несвязанных друг с другом вида деятельности:

- негосударственное пенсионное обеспечение;
- выступают в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию.

Заключая договор негосударственного пенсионного обеспечения, клиент пенсионного фонда выбирает пенсионную схему, согласно которой будет вестись его дальнейшее обслуживание.

Пенсионные взносы, перечисляемые по договору негосударственного пенсионного обеспечения, учитываются на пенсионном счете клиента.

Эти пенсионные средства инвестируются в интересах клиента и на них начисляется инвестиционный доход.

Негосударственный пенсионный фонд является некоммерческой организацией. Учредителями НПФ могут выступать физические и юридические лица. Чаще всего НПФ учреждаются крупными и прибыльными предприятиями, которые заинтересованы в обеспечении дополнительных пенсий для своих сотрудников, могут финансировать эти расходы, но при этом стремятся контролировать деятельность той организации, которой они доверяют долгосрочные пенсионные ресурсы.

Первоначально исключительным видом деятельности НПФ являлось негосударственное пенсионное обеспечение участников НПФ. В настоящее время сфера деятельности существенно расширилась: НПФ вправе осуществлять не только негосударственное пенсионное обеспечение, но и профессиональное пенсионное страхование, деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию, которая заключается в аккумулировании, инвестировании и учете средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, назначении и выплате им накопительной части трудовой пенсии.

Деятельность фонда по негосударственному пенсионному обеспечению осуществляется на добровольных началах.

7.3. Особенности функционирования Фонда социального страхования Российской Федерации

Согласно ст. 7 Конституции РФ «Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Признавая право каждого гражданина на социальное обеспечение, основной закон страны одновременно возлагает на государство обязанность создавать все необ-

ходимые условия для осуществления этого права. Главной целью социального страхования в Российской Федерации является обеспечение надежной социальной защиты населения страны. К задачам социального страхования относится не только формирование денежных фондов, из которых покрываются затраты, связанные с содержанием нетрудоспособных или лиц, не участвующих в трудовом процессе, но и сокращение разрыва в уровне материального обеспечения неработающих и работающих членов общества.

Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39 Конституции РФ).

Основы государственного регулирования обязательного социального страхования установлены Федеральным законом от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».



Обязательное социальное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, иных категорий граждан вследствие признания их безработными, трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности и родов, потери кормильца, а также наступления старости, необходимости получения медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и наступления иных установленных законодательством РФ социальных страховых рисков, подлежащих обязательному социальному страхованию

Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) – это один из государственных внебюджетных фондов, который создан для обеспечения обязательного социального страхования граждан России.

Фонд социального страхования РФ был учрежден в соответствии с Указом Президента РФ от 07.08.1992 г. № 822 «О Фонде социального страхования Российской Федерации» и Положением о Фонде социального страхования, утв. постановлением Правительства РФ от 12.02.1994 г. № 101 «О Фонде социального страхования в Российской Федерации».

Организационная структура фонда социального страхования

В фонд социального страхования, кроме головного отделения, входят исполнительные органы:

- самостоятельные региональные отделения;
- отраслевые отделения, которые функционируют в отдельных отраслях хозяйства;
- филиалы, которые создаются по согласованию с председателем фонда.

Фонд социального страхования и все его отделения и филиалы являются самостоятельными юридическими лицами с гербовыми печатями и текущими банковскими счетами.

Задачи Фонда социального страхования

Главной задачей фонда социального страхования является реализация конституционных прав жителям страны в осуществлении материальной поддержки, если они частично или полностью утратили работоспособность.

Задачами Фонда социального страхования являются:

Основные задачи ФСС:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении и усыновлении ребенка, на погребение, санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также другие цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством;

- участие в разработке и реализации государственных программ по охране здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость ФСС;
- финансирование общероссийских мероприятий по государственному социальному страхованию;
- обеспечение дотаций отделениям Фонда при недостатке их оборотных денежных средств;
- организация работ по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;
- сотрудничество с аналогичными фондами других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Некоторые выплаты фонда имеют не страховой характер (новогодние подарки, средства на детские лагеря, спортивные школы).

Фонд социального страхования целенаправленно проводит следующую работу:

- поддерживает состояние социальной и экономической стабильности;
- увеличивает жителям России их благосостояние;
- развивает отрасли социального направления;
- предотвращает бедствия от стихий;
- улучшает ситуацию с демографией, увеличивает рождаемость в стране за счет предоставления денежных дотаций;
- решает проблемы сирот, приемные родители получают денежный эквивалент на достойное воспитание усыновленных детей;
- в случае потери работы, занимается трудоустройством граждан;
- сохраняет общественные ценности.

Функции Фонда социального страхования

В число основных функций фонда социального страхования следует отнести:

- страхование по случаям временной нетрудоспособности граждан;
- страхование по материнству;
- осуществление выплат по «больничным листам»;
- осуществление выплат по пособиям, включая такие случаи, как временная нетрудоспособность, беременность и роды, постановка на учет на ранних сроках беременности (единовременно), рождение ребенка (единовременная), по уходу за детьми (ежемесячная), на погребение;

- осуществление страхования от случаев производственного травматизма, а также профзаболеваний, наряду с выплатами пострадавшим гражданам на производстве страхового обеспечения, включая производящиеся в единовременном и ежемесячном режиме, оплаты по дополнительным расходам в рамках медицинской, социальной и профессиональной реабилитации, финансирование мер предупредительного характера на снижение травм на производстве и профзаболеваний, обеспечение льготников путевками в санатории и курорты для лечения с правом бесплатного проезда туда и обратно;

- осуществление обеспечения лиц, имеющих инвалидность, протезами и иными реабилитационными техническими средствами;

- проведение оплаты по родовым сертификатам.

Бюджет фонда социального страхования

Для того чтобы фонд социального страхования мог производить выплаты, у него должны быть источники дохода, к которым относятся:

неналоговые доходы:

- страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

- страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- недоимки, пени и штрафы по взносам в Фонд социального страхования РФ;

- доходы от размещения временно свободных средств Фонда социального страхования РФ;

- штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба.

безвозмездные поступления:

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Фонду социального страхования РФ;

- прочие поступления.

Денежные средства ФСС являются государственной собственностью, не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат. Бюджет ФСС и отчет о его исполнении утверждаются Правительством РФ, а бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений ФСС, отчеты об их исполнении – правлением ФСС и его председателем.

Выплата пособий за счет средств фонда социального страхования

Выплаты из фонда социального страхования производятся при несчастном случае на производстве, в случае болезни, в декретном отпуске.

Фонд социального страхования производит выплату пособий:

- по временной нетрудоспособности;
- по беременности и родам;
- по уходу за ребенком;
- женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- на реабилитацию после болезней и профилактику;
- на частичное финансирование внешкольного обслуживания детей;

- на создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости фонда социального страхования;

- на проведение исследовательских и научных работ по социальному страхованию.

Все работодатели регистрируются в качестве страхователей в территориальных филиалах Фонда в момент их государственной регистрации. К страхователям приравниваются адвокаты, индивидуальные предприниматели, члены крестьянских хозяйств, нотариусы, члены семейных общин коренных малочисленных народов Севера, добровольно вступившие в отношения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством подлежат граждане Российской Федерации, а также постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства:

- 1) лица, работающие по трудовым договорам;
- 2) государственные гражданские служащие, муниципальные служащие;
- 3) лица, замещающие государственные должности;
- 4) члены производственного кооператива;
- 5) священнослужители;
- 6) лица, осужденные к лишению свободы и привлеченные к оплачиваемому труду.

Федеральный закон № 255-ФЗ определяет условия, размеры и порядок обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячным пособием по уходу за ребенком граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Согласно Федеральному закону № 255-ФЗ страховыми случаями по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством признаются пять событий:

- 1) временная нетрудоспособность вследствие заболевания или травмы;

- 2) беременность и роды;
- 3) рождение детей;
- 4) уход за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- 5) смерть застрахованного лица или несовершеннолетнего члена его семьи.

Видами страхового обеспечения в этих случаях являются следующие выплаты:

- пособие по временной нетрудоспособности;
- пособие по беременности и родам;
- единовременное пособие женщинам в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие при рождении ребенка;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком;
- социальное пособие на погребение.

Пособие по временной нетрудоспособности назначается, если обращение за ним последовало не позднее шести месяцев со дня восстановления трудоспособности или установления инвалидности, а также окончания периода освобождения от работы в случаях ухода за больным членом семьи, карантина, протезирования и долечивания.

Размер пособия по временной нетрудоспособности, по беременности, а также в связи с материнством зависит от ряда показателей: страхового стажа, средней суммы заработка за период, который принимается в расчет пособий.

В страховой стаж для определения размеров пособий включаются периоды работы застрахованного лица по трудовому договору, государственной гражданской или муниципальной службы, а также периоды иной деятельности, в течение которой гражданин подлежал обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Пособие выплачивается в полной сумме при страховом стаже более 8 лет; в размере 80%, если стаж не менее 5 лет; и 60% – при страховом стаже менее 5 лет. Средний заработок рассчитывается сейчас за два календарных

года, предшествующих году наступления временной нетрудоспособности, отпуска по беременности и родам, отпуска по уходу за ребенком, он не должен превышать предельные суммы начислений страховых выплат Ежемесячное пособие по уходу за ребенком выплачивается застрахованным лицам (матери, отцу, другим родственникам, опекунам), фактически осуществляющим уход за ребенком и находящимся в отпуске по уходу за ребенком, со дня предоставления отпуска по уходу за ребенком до достижения ребенком возраста полутора лет. Сумма пособия в месяц установлена в размере 40% среднего заработка застрахованного лица, но не менее минимального размера этого пособия, установленного Федеральным законом от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Если пособия по уходу выплачиваются за двух и более детей, то суммированный размер пособия не может превышать 100% среднего заработка застрахованного лица, определенного в порядке, установленном для исчисления пособий, но не может быть менее суммированного минимального размера этого пособия.

Обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний регулируется Федеральным законом от 24.07.1998 № 125-ФЗ и предусматривает:

- обеспечение социальной защиты застрахованных и экономической заинтересованности субъектов страхования в снижении профессионального риска;
- возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованного при исполнении им обязанностей по трудовому договору путем предоставления застрахованному в полном объеме всех необходимых видов обеспечения по страхованию, в том числе оплату расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию;
- обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний подлежат физические лица, выполняющие работу на основании трудового договора и физические лица, осужденные к лишению свободы и привлекаемые к труду.

Физические лица, выполняющие работу на основании гражданско-правового договора, подлежат обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, если страхователь уплачивает страховщику страховые взносы.

Право застрахованных лиц на обеспечение по страхованию от несчастных случаев возникает со дня наступления страхового случая.

Размер ставок страховых тарифов зависят от класса профессионального риска, что обосновывается вероятностью более частых случаев травматизма и профзаболеваний в отдельных отраслях по отдельным профессиям. Для более полного учета прав граждан на получение ежемесячных денежных выплат, социальных услуг, социальных доплат к пенсии, а также для обеспечения качественного и эффективного расходования средств, направляемых на ежемесячные денежные выплаты и предоставление социальных услуг, территориальными органами Пенсионного фонда РФ осуществляется ведение Федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи. С 2010 года уплата страховых взносов в Фонд осуществляется по тарифу, установленному федеральным законодательством, который в 2014 г. составляет 2,9% базы для начисления взносов. Не относятся к объекту обложения выплаты в рамках гражданско-правовых договоров, предметом которых является имущественные права, и договоров, связанных с передачей в пользование имущества (кроме договоров авторского заказа, договоров об отчуждении права на произведения науки, литературы, искусства, издательских лицензионных договоров, лицензионных

договоров о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства).

7.4. Особенности функционирования фондов обязательного медицинского страхования в Российской Федерации

Медицинское страхование – форма социальной защиты интересов населения в охране здоровья, выражающаяся в гарантии оплаты медицинской помощи при возникновении страхового случая за счет накопленных страховщиком средств.

Медицинское страхование позволяет гарантировать гражданину бесплатное предоставление определенного объема медицинских услуг при возникновении страхового случая (нарушении здоровья) при наличии договора со страховой медицинской организацией. Последняя несет затраты по оплате случая оказания медицинской помощи (риска) с момента уплаты гражданином первого взноса в соответствующий фонд.

Фонды обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС) занимают значительное место в структуре социальных внебюджетных фондов. Система ОМС был учреждена в соответствии с Законом Российской Федерации от 28.06.1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», который был введен в действие в полном объеме с 01.01.1993 г. Обязательное медицинское страхование (ОМС) призвано обеспечить гражданам Российской Федерации равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объемах и на условиях соответствующих программ.

Финансовые средства Федерального фонда ОМС находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав других фондов и изъятию не подлежат. За неработающих граждан (детей, учащихся и студентов дневной формы обучения, пен-

сионеров, зарегистрированных безработных) взносы уплачивают органы исполнительной власти с учетом территориальных (базовых) программ ОМС в пределах средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на здравоохранение. Перечень заболеваний, видов, объемов и условий оказания медицинской помощи, входящих в федеральную программу государственных гарантий, утверждается приказом Минздрава России.

Гражданам Российской Федерации выдается страховой медицинский полис ОМС - документ, удостоверяющий заключение договора по обязательному медицинскому страхованию граждан. Он имеет силу на всей территории РФ, а также на территории других государств, с которыми Российская Федерация имеет соглашения об обязательном медицинском страховании граждан.

Рассмотрим доходы бюджета Федерального фонда ОМС:

неналоговые доходы:

- страховые взносы на обязательное медицинское страхование - по тарифу, устанавливаемому Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», в части, зачисляемой в Федеральный фонд ОМС;

- недоимки, пени и штрафы по взносам в Федеральный фонд ОМС;

- доходы от размещения временно свободных средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

- штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба.

безвозмездные поступления:

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Федеральному фонду ОМС;

- прочие поступления;

В бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов ОМС поступают следующие доходы:

неналоговые доходы:

- недоимки и пени по взносам в территориальные фонды ОМС;
- доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов ОМС;
- штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба.

безвозмездные поступления:

- межбюджетные трансферты из Федерального фонда ОМС;
- межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ, передаваемые территориальным фондам ОМС, в том числе поступления в качестве страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;
- прочие поступления, предусмотренные законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Средства Федерального фонда ОМС используются на следующие мероприятия:

- оплата медицинских услуг, предоставляемых гражданам;
- финансирование целевых медицинских программ;
- проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан;
- подготовка и переподготовка специалистов;
- развитие медицинской науки;
- улучшение материально-технического обеспечения здравоохранения и др.

Основная сумма расходов - это субвенции на выравнивание условий деятельности территориальных фондов ОМС и финансирование целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования. Выравнивание финансовых условий деятельности территориальных ФОМС в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования осуществляется путем предоставления денежных средств Федерального

фонда ОМС бюджету территориального фонда на безвозмездной и безвозвратной основе (субвенции) на осуществление целевых расходов по финансированию территориальной программы обязательного медицинского страхования.

Современное медицинское страхование в РФ может основываться на одном из двух базовых принципов: солидарности и эквивалентности.

Принцип солидарности предусматривает, что ответственность за охрану здоровья населения и затраты на нее возлагаются на государство. Существуют специальные государственные фонды, в которых сосредотачиваются страховые взносы, уплачиваемые работодателями. Их сбор и расходование осуществляется под контролем государственных органов. Они обеспечивают равные возможности использования этих денег в разных регионах страны, а также одинаковые объемы и качество медицинских услуг для всех. Выплата взносов гражданами осуществляется на безвозвратной основе.

Согласно **принципу эквивалентности**, ответственность за объем страховых взносов лежит на каждом застрахованном индивиду. Деньги накапливаются на персональных счетах. Предусматривается порядок их наследования, выплата из неиспользованных средств страховых вознаграждений (если страховые случаи, навредившие здоровью, отсутствовали).

В системе медицинского страхования Российской Федерации сегодня предусмотрено наличие двух его видов:

- обязательного (ОМС);
- добровольного (ДМС).

Данный вид обязательного социального страхования гарантирован государством и определяет объем и качество оказываемых медицинскими учреждениями бесплатных услуг.

Система обязательного медицинского страхования (ОМС) – одна из форм социальной защиты интересов населения. В ее основе лежат законы: «Об основах охраны

здоровья граждан в РФ» и Закон «Об обязательном медицинском страховании».



Обязательное медицинское страхование– это комплекс государственных мер, направленных на оказание необходимых медицинских услуг населению. Включает в себя систему правовых актов, экономических и организационных решений по реализации гарантий всеобщей медицинской помощи

Основными **принципами осуществления обязательного медицинского страхования** являются:

1) обеспечение за счет средств обязательного медицинского страхования гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи при наступлении страхового случая в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования и базовой программы обязательного медицинского страхования;

2) устойчивость финансовой системы обязательного медицинского страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного медицинского страхования;

3) обязательность уплаты страхователями страховых взносов на обязательное медицинское страхование в размерах, установленных федеральными законами;

4) государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на исполнение обязательств по обязательному медицинскому страхованию в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования независимо от финансового положения страховщика;

5) создание условий для обеспечения доступности и качества медицинской помощи, оказываемой в рамках программ обязательного медицинского страхования;

6) паритетность представительства субъектов обязательного медицинского страхования и участников обязательного медицинского страхования в органах управления обязательного медицинского страхования.

Субъектами обязательного медицинского страхования являются:

- 1) застрахованные лица;
- 2) страхователи;
- 3) Федеральный фонд ОМС.

Участниками обязательного медицинского страхования являются:

- 1) территориальные фонды ОМС;
- 2) страховые медицинские организации;
- 3) медицинские организации.

Застрахованными лицами являются граждане Российской Федерации, постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане, лица без гражданства (за исключением высококвалифицированных специалистов и членов их семей, а также иностранных граждан, осуществляющих в Российской Федерации трудовую деятельность в соответствии со статьей 13.5 Федерального закона от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), а также лица, имеющие право на медицинскую помощь в соответствии с Федеральным законом «О беженцах»:

1) работающие по трудовому договору, в том числе руководители организаций, являющиеся единственными участниками (учредителями), членами организаций, собственниками их имущества, или гражданско-правовому договору, предметом которого являются выполнение работ, оказание услуг, по договору авторского заказа, а также авторы произведений, получающие выплаты и иные вознаграждения по договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства;

2) самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, занимающиеся ча-

стной практикой нотариусы, адвокаты, арбитражные управляющие);

3) являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств;

4) являющиеся членами семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования;

5) неработающие граждане:

а) дети со дня рождения до достижения ими возраста 18 лет;

б) неработающие пенсионеры независимо от основания назначения пенсии;

в) граждане, обучающиеся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования;

г) безработные граждане, зарегистрированные в соответствии с законодательством о занятости;

д) один из родителей или опекунов, занятые уходом за ребенком до достижения им возраста трех лет;

е) трудоспособные граждане, занятые уходом за детьми-инвалидами, инвалидами I группы, лицами, достигшими возраста 80 лет;

ж) иные не работающие по трудовому договору граждане, за исключением военнослужащих и приравненных к ним в организации оказания медицинской помощи лиц.

Страхователями для работающих граждан, являются:

1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам:

а) организации;

б) индивидуальные предприниматели;

в) физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями;

2) индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты, арбитражные управляющие.

Страхователями для неработающих граждан являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иные организации, определенные Правительством Российской Федерации. Указанные страхователи являются плательщиками страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Страховщиком по обязательному медицинскому страхованию является Федеральный фонд в рамках реализации базовой программы обязательного медицинского страхования.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования – некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования.

Среди основных функций ФФОМС:

1. Аккумуляция финансовых средств на обязательное медицинское страхования. Фонд капитализирует и распределяет поступающие отчисления страховых взносов. За неработающих граждан взносы уплачивает государство. Страховые средства перечисляются и хозяйствующими субъектами в соответствии с Законом РФ. Из сложившегося бюджета направляются денежные потоки в территориальные фонды для формирования оплаты необходимого объема медицинских услуг.

2. Обеспечение финансовой стабильности государственной системы ОМС. Основное направление деятельности фонда соцстрахования - сосредоточение финансовых активов для стабильного и эффективного выполнения базовой программы обязательного медицинского страхования. Федеральный фонд накапливает, перераспределяет и своевременно направляет выплаты для фи-

нансирования территориальных программ ОМС. Накопленные средства расходуются также на улучшение качества услуг здравоохранения в целом.

3. Обеспечение всеобщности обязательного медицинского страхования граждан. Третья основная функция ФФОМС - контроль здравоохранительных учреждений и обеспечение прав застрахованных лиц. Каждый участник программ медицинского страхования в России имеет законное право воспользоваться необходимой услугой по сохранению своего здоровья. Медицинские учреждения обязаны предоставлять услуги по программе ОМС каждому, кто приобрел страховой полис.

Территориальные фонды обязательного медицинского страхования – некоммерческие организации, созданные субъектами Российской Федерации для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации.

Территориальные фонды осуществляют отдельные полномочия страховщика в части реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования.

Застрахованные лица имеют право на:

1) бесплатное оказание им медицинской помощи медицинскими организациями при наступлении страхового случая:

- на всей территории Российской Федерации в объеме, установленном базовой программой обязательного медицинского страхования;

- на территории субъекта Российской Федерации, в котором выдан полис обязательного медицинского страхования, в объеме, установленном территориальной программой обязательного медицинского страхования;

2) выбор страховой медицинской организации путем подачи заявления в порядке, установленном правилами обязательного медицинского страхования;

3) замену страховой медицинской организации, в которой ранее был застрахован гражданин, один раз в течение календарного года не позднее 1 ноября либо чаще в случае изменения места жительства или прекращения действия договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования в порядке, установленном правилами обязательного медицинского страхования, путем подачи заявления во вновь выбранную страховую медицинскую организацию;

4) выбор медицинской организации из медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования в соответствии с законодательством в сфере охраны здоровья;

5) выбор врача путем подачи заявления лично или через своего представителя на имя руководителя медицинской организации в соответствии с законодательством в сфере охраны здоровья;

6) получение от территориального фонда, страховой медицинской организации и медицинских организаций достоверной информации о видах, качестве и об условиях предоставления медицинской помощи;

7) защиту персональных данных, необходимых для ведения персонифицированного учета в сфере обязательного медицинского страхования;

8) возмещение страховой медицинской организацией ущерба, причиненного в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ею обязанностей по организации предоставления медицинской помощи, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

9) возмещение медицинской организацией ущерба, причиненного в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ею обязанностей по организации и оказанию медицинской помощи, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

10) защиту прав и законных интересов в сфере обязательного медицинского страхования.

Застрахованные лица обязаны:

1) предъявить полис обязательного медицинского страхования при обращении за медицинской помощью, за исключением случаев оказания экстренной медицинской помощи;

2) подать в страховую медицинскую организацию лично или через своего представителя заявление о выборе страховой медицинской организации в соответствии с правилами обязательного медицинского страхования;

3) уведомить страховую медицинскую организацию об изменении фамилии, имени, отчества, данных документа, удостоверяющего личность, места жительства в течение одного месяца со дня, когда эти изменения произошли;

4) осуществить выбор страховой медицинской организации по новому месту жительства в течение одного месяца в случае изменения места жительства и отсутствия страховой медицинской организации, в которой ранее был застрахован гражданин.

Договор медицинского страхования – это соглашение между страхователем и страховой медицинской организацией, в соответствии с которым страховая медицинская организация обязуется организовать и финансировать предоставление застрахованным лицам медицинскую помощь определенного объема и качества или иных услуг по программам обязательного и добровольного медицинского страхования.

Правительством утверждена **базовая программа** объявляющая всеобщность, обязательность и перечень видов медицинской помощи на всей территории России. На основе базовой программы органами исполнительной власти разрабатываются и утверждаются в регионах нашей страны территориальные (расширенные) программы ОМС.

Это означает, что государство на законодательном уровне обусловило необходимое медицинское вмешательство от обычной «неотложки» и травмпункта до высокотехнологичных случаев и тонкой хирургии. Пациент

имеет право на помощь без ограничения по стоимости оказываемых услуг. Для проведения медицинских процедур необходимо лишь подтверждение или назначение лечащего врача.

Помощь жителям регионов оказывается по **территориальной программе** данного региона. Каждый субъект РФ имеет право расширить базовую программу за счет собственных средств. Все медицинские услуги по этим программам бесплатны. Поэтому обязательное медицинское страхование является видом социального страхования.

Основными видами обязательного медицинского страхования являются:

1. Страхование путешественников за границу. Во многих странах необходимым условием для получения визы является страхование путешественников за границу. Помимо обязательной страховки, возможно добровольное медицинское страхование. Полис защиты здоровья гарантирует своевременную организацию и оплату медпомощи в любой стране мира.

2. Страхование иностранных граждан. С 2016 года в России этот вид социальной протекции иностранных граждан - обязательное условие для законного пребывания в России. Оформляется при въезде на весь планируемый срок вне зависимости от целей прибытия. Кроме того, этот вид страхования будет подтверждать законность права пребывания на территории РФ.

3. Страхование новорожденных. Новорожденных надо страховать в обязательном порядке по полису матери в течение 30 дней с момента появления на свет и до получения свидетельства о государственной регистрации рождения. Затем родителям нужно обратиться в страховую медицинскую организацию для получения полиса ОМС на ребенка.

4. Страхование детей. С момента получения свидетельства о рождении страхованием детей занимаются родители или законные опекуны ребенка вплоть до их совершеннолетия. Также при достижении полной дееспособности

способности меняется статус иждивенца. В таком случае молодые люди вправе сами выбрать свою страховую компанию.

5.Обязательное пенсионное страхование. Относится к социальному пакету, предоставляемому работодателем. Необходимо при трудоустройстве. При начислении заработной платы служащему перечисляются пенсионные взносы в Пенсионный Фонд РФ. Однако же работник может самостоятельно определить судьбу своих отчислений, передав право на управление накопленными средствами негосударственному пенсионному фонду.

Наряду с обязательным медицинским страхованием, в российской системе здравоохранения существует альтернатива - **добровольное медицинское страхование**. Этот вид страхования предусматривает предоставление платных медицинских услуг. Страхователями, оплачивающими эти услуги, могут выступать юридические лица, которые заключают договор медицинского страхования со страховой компанией, имеющей лицензию по этому виду.



Добровольное медицинское страхование – это вид страхования, при котором страховщик за определенную плату (страховой взнос) организывает страхователю оказание медицинских услуг в выбранных клиниках при наступлении страхового случая

Согласно условиям договора и выбранной программы при наступлении страхового случая застрахованное лицо имеет право получить помощь в пределах страховой суммы либо получить эту сумму на свой счет и использовать ее на устранение последствий страхового случая. После подписания договора со страховой компанией, застрахованному лицу выдается полис ДМС. Он позволяет получать:

- лечение (в стационаре или амбулаторно);
- диагностику, обследования, результаты анализов;

- консультации узких специалистов; скорую помощь;
- стоматологические процедуры(если они включены в полис);
- дополнительные услуги (приобретение лекарств, профилактические, реабилитационные мероприятия).

Стоимость полиса ДМС рассчитывается индивидуально и зависит личных данных и медицинских показаний застрахованного, а также от выбранной страховой программы. ДМС может быть **индивидуальными и коллективными**, в зависимости от набора услуг различают базовую, расширенную и полную страховку.

Основными субъектами ДМС являются:

Страхователь - заключает договор и покупает полис ДМС. Как правило, страхователем может быть любой дееспособный человек, юридическое лицо или благотворительный фонд.

Застрахованное лицо – человек, пользующийся услугами полиса ДМС (сам страхователь или другое физическое лицо, в отношении которого заключен договор). Им может стать как любой гражданин РФ, так и иностранный гражданин.

Страховая компания (страховщик) – организация, имеющая лицензию на данный вид деятельности.

Медицинские организации – лечебно-профилактические учреждения, оказывающие услуги медицинского характера и имеющие лицензию на данную деятельность. Они заключают соглашения со страховыми компаниями.

ДМС финансируется из собственных средств страхователя, уплачиваемых в качестве страховых взносов. Размер платежей определяется договором, заключаемым со страховой компанией.

Страховщик из сформированного страхового фонда оплачивает лечебным учреждениям фактически оказанные медицинские услуги по программе ДМС. Страховые организации могут иметь также дополнительные каналы финансирования, использовать собственные средства и

проценты по полученным и вложенным страховым взносам. Таким образом, денежные средства поступают к страховщику из различных источников. Далее они аккумулируются на банковском счете и расходуются по смете конкретного полиса ДМС.

Для того, чтобы застраховаться по программе ДМС страхователь должен самостоятельно обратиться к страховщику, посетив офис компании или пригласив страхового агента к себе, в то время как в ОМС услуга предоставляется всем гражданам РФ автоматически.

На сегодняшний день, система ДМС активно развивается. **Основу современной системы ДМС составляют:** забота о здоровье людей, индивидуальный подход к каждому человеку, увеличение ответственности страховых и медицинских организаций, повышение качества медицинских услуг, законодательное регулирование всех процессов.

Сегодня полисы ДМС чаще всего покупают работодатели для своих сотрудников. Индивидуальное страхование по системе ДМС распространено значительно меньше, главным образом вследствие высоких тарифов.

Расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством РФ, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов РФ.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Каково социально-экономическое значение государственных внебюджетных фондов?
2. Какие задачи возложены на Пенсионный фонд РФ?

3. Какие задачи возложены на Фонд социального страхования РФ?

4. Какие задачи возложены на Федеральный и территориальные фонды ОМС?

5. Назовите источники формирования средств Пенсионного фонда РФ.

6. Назовите источники формирования средств Фонда социального страхования РФ.

7. Назовите источники формирования средств Федерального фонда ОМС.

8. Назовите направления расходования средств Пенсионного фонда РФ.

9. Назовите направления расходования средств Фонда социального страхования РФ.

10. Назовите направления расходования средств Федерального фонда ОМС.

11. Назовите направления расходования средств территориальных фондов ОМС.

12. Современная пенсионная система Российской Федерации.

13. Особенности государственного социального страхования в России.

14. Сущность и значение добровольного медицинского страхования в условиях рынка.

15. Государственное регулирование деятельности внебюджетных фондов РФ.

ГЛАВА 8. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ

После изучения 8 главы обучающийся должен:

знать

- содержание и экономическую сущность государственных и муниципальных заимствований;
- условия размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации;
- показатели оценки долговой устойчивости субъекта РФ (муниципального образования);
- классификацию государственных займов по ряду признаков;

уметь

- анализировать уровни долговой устойчивости заемщиков;
- оценивать источники формирования государственных и муниципальных заимствований;

владеть

- понятийным аппаратом в области государственных и муниципальных заимствований;
 - навыками экономической интерпретации долговой устойчивости субъекта РФ или муниципального образования.
-

8.1. Государственные и муниципальные заимствования: понятие, значение, необходимость

Государственные заимствования выступают важным элементом общегосударственных финансов. Государство, причем это характерно не только для России, постоянно испытывает потребность в финансовых ресурсах, деньгах. Для разрешения противоречия между величиной необходимых потребностей общества и возможностями государства их удовлетворить за счет бюджета, Россия, как и большинство стран мира, использует

государственные внешние и внутренние заимствования. Кредиторами выступают физические и юридические лица, заемщиком – государство в лице его органов. Дополнительные финансовые ресурсы государство привлекает путем продажи на финансовом рынке облигаций, казначейских обязательств и других видов государственных ценных бумаг.

Государственные заимствования – один из инструментов финансовой политики органов власти. Привлекая дополнительные средства, определяя условия их привлечения, используя полученные ресурсы для реализации стратегических задач экономики, которые не могут быть решены частными компаниями, государство может закладывать основы последующего экономического роста, сглаживать временные и пространственные неравномерности экономического развития, влиять на активность частных компаний в той или иной области деятельности.

Благоприятная экономическая ситуация в современной России создает возможности для эффективного вложения средств. И частные инвесторы активно используют эту возможность. Государство, как один из основных субъектов экономики, не должно оставаться в стороне от этого процесса. А это, в свою очередь, подводит нас к мысли о том, что основным направлением деятельности государства в области заимствований должно быть не сокращение государственного долга, а эффективное его использование.

Использование государственных заимствований должно основываться на глубоком понимании их сущности, четком определении их целей, знании способов их применения, учете исторического опыта.

В результате государственных заимствований формируется государственный долг. В настоящих условиях государственный долг выдвинулся в центр экономических проблем страны, что требует самого пристального внимания к этой экономической категории и проблемам, с ней связанным.



Государственные (муниципальные) заимствования – привлечение от имени публично-правового образования заемных средств в бюджет публично-правового образования путем размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг и в форме кредитов, по которым возникают долговые обязательства публично-правового образования как заемщика

Под **государственными внутренними заимствованиями Российской Федерации** понимается привлечение от имени Российской Федерации заемных средств в федеральный бюджет путем размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации и в форме кредитов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, от кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации.

Государственные внутренние заимствования Российской Федерации осуществляются в целях финансирования дефицита федерального бюджета, а также для погашения государственных долговых обязательств Российской Федерации, финансового обеспечения иных источников финансирования дефицита федерального бюджета, пополнения в течение финансового года остатков средств на счетах федерального бюджета.

Право осуществления государственных внутренних заимствований от имени Российской Федерации в соответствии с Бюджетным Кодексом принадлежит Правительству Российской Федерации либо уполномоченному им Министерству финансов Российской Федерации.

Под **государственными внешними заимствованиями Российской Федерации** понимается привлечение от имени Российской Федерации заемных средств в федеральный бюджет путем размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации и в форме кредитов от кредитных организаций, иностранных го-

сударств, международных финансовых организаций и (или) иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика, выраженные в иностранной валюте.

Государственные внешние заимствования Российской Федерации осуществляются в целях финансирования дефицита федерального бюджета, а также для погашения государственных долговых обязательств Российской Федерации, финансового обеспечения иных источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Право осуществления государственных внешних заимствований от имени Российской Федерации в соответствии с Бюджетным Кодексом принадлежит Правительству Российской Федерации либо уполномоченному им Министерству финансов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации или уполномоченное им Министерство финансов Российской Федерации вправе осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного на соответствующий финансовый год федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период верхнего предела государственного внутреннего (внешнего) долга Российской Федерации в целях замещения внешних (внутренних) заимствований в рамках верхнего предела государственного долга Российской Федерации (суммы верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, и верхнего предела государственного внешнего долга Российской Федерации, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период), а также с превышением верхнего предела государственного внутреннего долга Российской Федерации и верхнего предела госу-

дарственного долга Российской Федерации в случае, установленном п. 14 ст. 241 Бюджетного Кодекса.

Министерство финансов Российской Федерации в соответствии с п. 9 ст. 103 Бюджетного Кодекса, начиная с бюджетов на 2020 г. вправе привлекать краткосрочные кредиты кредитных организаций от имени Российской Федерации на цели пополнения остатков средств на счетах федерального бюджета в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Под **государственными внутренними заимствованиями субъекта Российской Федерации** понимается привлечение от имени субъекта Российской Федерации заемных средств в бюджет субъекта Российской Федерации путем размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации и в форме кредитов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, от кредитных организаций, международных финансовых организаций и иностранных банков, по которым возникают долговые обязательства субъекта Российской Федерации как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации и применяется при составлении, утверждении и исполнении бюджетов, начиная с бюджетов на 2020 год.

Под муниципальными внутренними заимствованиями понимается привлечение от имени муниципального образования заемных средств в местный бюджет путем размещения муниципальных ценных бумаг и в форме кредитов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и от кредитных организаций, по которым возникают долговые обязательства муниципального образования как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации.

Государственные внутренние заимствования субъекта Российской Федерации и муниципальные внутренние заимствования осуществляются в целях финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета, а также погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации и муни-

ципального образования, пополнения в течение финансового года остатков средств на счетах бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета соответственно.

Под **государственными внешними заимствованиями субъекта Российской Федерации** понимается привлечение от имени субъекта Российской Федерации заемных средств в бюджет субъекта Российской Федерации путем размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации и в форме кредитов из федерального бюджета в рамках использования Российской Федерацией целевых иностранных кредитов, а также от международных финансовых организаций и иностранных банков, по которым возникают долговые обязательства субъекта Российской Федерации как заемщика, выраженные в иностранной валюте.

Под **муниципальными внешними заимствованиями** понимается привлечение кредитов в местный бюджет из федерального бюджета от имени муниципального образования в рамках использования Российской Федерацией целевых иностранных кредитов, по которым возникают долговые обязательства муниципального образования перед Российской Федерацией, выраженные в иностранной валюте.

Государственные внешние заимствования субъекта Российской Федерации осуществляются в целях финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, а также погашения государственных долговых обязательств субъекта Российской Федерации, выраженных в иностранной валюте.

Муниципальные внешние заимствования осуществляются в целях финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Право осуществления государственных внутренних и внешних заимствований субъекта Российской Федерации от имени субъекта Российской Федерации в соот-

ветствии с настоящим Кодексом и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации принадлежит одному органу государственной власти субъекта Российской Федерации (высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации либо финансовому органу субъекта Российской Федерации).

Право осуществления муниципальных заимствований от имени муниципального образования в соответствии с Бюджетным Кодексом и уставом муниципального образования принадлежит местной администрации (исполнительно-распорядительному органу муниципального образования).

Размещение государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации (муниципальных ценных бумаг) осуществляется субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) при соблюдении следующих условий:

1) отсутствие просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

2) субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) получен кредитный рейтинг не ниже уровня, устанавливаемого Правительством Российской Федерации, от одного или нескольких осуществляющих рейтинговые действия юридических лиц, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации. Эти условия действуют согласно Бюджетному Кодексу РФ при составлении утверждения и исполнении бюджетов, начиная с бюджетов на 2021 год.



Долговая устойчивость – состояние, структура и сумма задолженности, позволяющие заемщику в полном объеме выполнять обязательства по погашению и обслуживанию этой задолженности, исключаящие нанесение ущерба социально-экономическому развитию и необходимость ее списания и (или) реструктуризации

Методические подходы к оценке долговой устойчивости субъекта Российской Федерации (муниципального образования) регламентированы ст. 107.1 Бюджетного Кодекса РФ. Таблица 8.1 отражает систему оценочных показателей долговой устойчивости субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Таблица 8.1 – Система показателей для оценки долговой устойчивости субъекта РФ (муниципального образования)

Показатель	Группы/типы долговой устойчивости		
	Группа А (высокая)	Группа В (средняя)	Группа С (низкая)
Отношение долга к общему объему доходов бюджета, %	≤ 50 и 25*	50-85 и 25-45*	85 и 45**
Годовая сумма платежей по погашению и обслуживанию долга к доходам бюджета, %	≤ 13	13-18	> 18
Доля расходов на обслуживание долга в общем объеме расходов бюджета, %	≤ 5	5-8	> 8
	3 показателя	все, кто не в А и С	не менее 2-х показателей

* для высокодотационных субъектов;

** для малодотационных субъектов.

Субъект Российской Федерации (муниципальное образование) подлежит отнесению Министерством финансов Российской Федерации (финансовым органом субъекта Российской Федерации) к одной из следующих групп заемщиков:

- с высоким уровнем долговой устойчивости;
- средним уровнем долговой устойчивости;
- низким уровнем долговой устойчивости.

Таблица 8.2 иллюстрирует требования и ограничения долговой устойчивости субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Таблица 8.2 – Требования и ограничения долговой устойчивости субъекта Российской Федерации (муниципального образования)

Требования/ограничения	Группы долговой устойчивости		
	А	В	С
Разработка основных направлений долговой политики (ОНДП)	+	+	+
Представление проекта ОНДП в финансовый орган	–	+	+
Согласование программ заимствований и гарантий с финансовым органом	–	+	+
Предельный объем заимствований ограничен суммой, направляемой на погашение долговых обязательств	–	–	+
Не имеют права устанавливать дополнительные расходные обязательства и превышать нормативы по оплате труда	–	+	+
<ul style="list-style-type: none"> •Подписание соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению доходов •Организация исполнения бюджета с открытием лицевых счетов в ФК •Заключение финансового органа на проект бюджета и ежегодная проверка отчетов 	–	–	+
Реализация плана восстановления платежеспособности	–	–	+

Субъект Российской Федерации (муниципальное образование), отнесенный в соответствии со ст.107.1 Бюджетного Кодекса к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости, не вправе осуществлять государственные (муниципальные) заимствования, предоставлять государственные (муниципальные) гарантии в объемах, приводящих к увеличению значений показателей долговой устойчивости субъекта Российской Федерации (муниципального образования), предусмотренных п.5 ст. 107.1 Бюджетного Кодекса, до уровней, позволяющих отнести субъект Российской Федерации (муниципальное образование) к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости.

Субъект Российской Федерации (муниципальное образование), отнесенный в соответствии со ст. 107.1 Бюджетного Кодекса к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости, вправе осуществлять государственные (муниципальные) заимствования, предоставлять государственные (муниципальные) гарантии только в случае согласования с Министерством финансов Российской Федерации (финансовым органом субъекта Российской Федерации) программ государственных внутренних и внешних заимствований, государственных гарантий субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (программ муниципальных внутренних и внешних заимствований, муниципальных гарантий на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год), а также изменений в указанные программы.

Основанием для отказа в согласовании программ государственных внутренних и внешних заимствований, государственных гарантий субъекта Российской Федерации, отнесенного в соответствии со ст. 107.1 Бюджетного Кодекса к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости, а также изменений в указанные программы является несоблюдение субъектом Российской Федерации требований Бюджетного Кодекса.

Основанием для отказа в согласовании программ муниципальных внутренних и внешних заимствований, муниципальных гарантий муниципального образования, отнесенного в соответствии со ст. 107.1 Бюджетного Кодекса к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости, а также изменений в указанные программы является несоблюдение муниципальным образованием требований Бюджетного Кодекса.

Субъект Российской Федерации (муниципальное образование), отнесенный в соответствии со ст. 107.1 Бюджетного Кодекса к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости, не вправе осуществлять государственные (муниципальные) заимствования, пре-

доставлять государственные (муниципальные) гарантии в объемах, приводящих к увеличению значений показателей долговой устойчивости субъекта Российской Федерации (муниципального образования), предусмотренных п. 5 ст. 107.1 Бюджетного Кодекса.

Субъект Российской Федерации (муниципальное образование), отнесенный в соответствии со ст. 107.1 Бюджетного Кодекса к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости, вправе осуществлять государственные (муниципальные) внутренние заимствования в форме кредитов от кредитных организаций и путем размещения ценных бумаг субъекта Российской Федерации (муниципального образования) только в целях рефинансирования долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также в форме целевых бюджетных кредитов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предоставленных в рамках плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), предусмотренного п. 9 ст. 107.1 Бюджетного Кодекса.

Субъект Российской Федерации (муниципальное образование), отнесенный к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости, не вправе осуществлять государственные (муниципальные) внешние заимствования и предоставлять государственные (муниципальные) гарантии в иностранной валюте.

Субъект Российской Федерации (муниципальное образование), отнесенный в соответствии со ст. 107.1 Бюджетного Кодекса к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости, вправе осуществлять государственные (муниципальные) внутренние заимствования, предоставлять государственные (муниципальные) гарантии в валюте Российской Федерации только в случае согласования с Министерством финансов Российской Федерации (финансовым органом субъекта Российской Федерации) программ государственных внутренних заимствований, государственных гарантий

субъекта Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (программ муниципальных внутренних заимствований, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

Основанием для отказа в согласовании программ государственных внутренних заимствований, государственных гарантий субъекта Российской Федерации в валюте Российской Федерации (программ муниципальных внутренних заимствований, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации), отнесенного в соответствии со ст. 107.1 Бюджетного Кодекса к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости, а также изменений в указанные программы является несоблюдение субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) требований Бюджетного Кодекса.

Проведение реструктуризации обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по целевым бюджетным кредитам из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предоставленным в рамках плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), предусмотренного п. 9 ст. 107.1 Бюджетного Кодекса, не допускается.

В целом изменения ст.107.1 Бюджетного Кодекса «Оценка долговой устойчивости субъекта Российской Федерации (муниципального образования)», введенные Федеральным законом от 02.08.2019 № 278-ФЗ сводятся к следующему:

1) в части трактовки понятия государственного (муниципального) долга:

- единый подход к классификации госдолга на внешний и внутренний для всех публично-правового образования;

- новое определение реструктуризации госдолга, основанное на толковании в международной практике;

2) по эмиссии и обращению государственных (муниципальных) ценных бумаг;

– представлена новая глава, положения которой с учетом доработки перенесены из Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»;

3) в части государственных (муниципальных) гарантий:

– закреплены единые подходы к порядку и условиям оказания государственной гарантийной поддержки для всех публично-правовых образований;

– оптимизация состава информации, включаемой в программы государственных и муниципальных гарантий;

4) по денежным обязательствам перед публично-правовым образованием:

– введено определение денежных обязательств перед публично-правовым образованием, закреплены единые подходы к урегулированию задолженности по ним;

5) конкретизированы мероприятия по реструктуризации перед публично-правовым образованием и иные способы урегулирования задолженности по ним.

8.2. Характеристика видов государственных и муниципальных заимствований

Государственный кредит подразделяется на внутренний и внешний (международный). Внутренний государственный кредит может выступать в следующих формах: государственные займы, обращение части вкладов населения в государственные займы, казначейские ссуды, гарантированные займы, заимствование средств общегосударственного ссудного фонда. Государственные займы как форма государственного кредита характеризуются тем, что временно свободные денеж-

ные средства населения, организаций и предприятий привлекаются на финансирование общественных потребностей путем выпуска и реализации облигаций, казначейских обязательств и других видов государственных ценных бумаг.



Облигация – наиболее распространенный вид ценных бумаг, представляющая собой государственное долговое обязательство и дающая право ее владельцу по истечении определенного срока получить обратно сумму долга и процент

Нарицательная стоимость (номинальная цена) облигации, устанавливаемая государством, выражает денежную сумму, предоставляемую держателем облигации государству во временное пользование, которая выплачивается владельцу облигации в момент погашения и на нее начисляются проценты. Однако реальная доходность облигаций для их держателей может быть выше или ниже установленного номинального процента, поскольку облигации продаются по курсовой цене, отклоняющейся от нарицательной стоимости. Отклонение называется курсовой разницей и зависит от ряда факторов (величины номинального процента по облигации, насыщенности рынка ценными бумагами, доверия населения правительству и др.).

Казначейские обязательства, в отличие от облигаций, подлежат реализации только среди населения. Средства от их реализации государство направляет исключительно на пополнение бюджета.

В тесной связи с государственными займами находится вторая форма государственного кредита, функционирование которой опосредуется системой сберегательных учреждений, – обращение части вкладов населения в государственные займы. Такое обращение осуществляется через покупку особых ценных бумаг (в частности, казначейских сберегательных сертификатов) или рыночных ценных бумаг (облигаций, казначейских

обязательств), а также путем оформления безоблигационных займов (подписание соглашений (договоров) или выдача особых свидетельств).

Казначейские ссуды как форма государственного кредита выражают отношение оказания финансовой помощи предприятиям и организациям государственной власти и управления за счет бюджетных средств на условиях срочности, платности и возвратности. Казначейские ссуды, в отличие от банковских кредитов, выдаются на льготных условиях по срокам и норме процента. Их можно получить в случае финансовых затруднений хозяйственных организаций ввиду их особого положения на рынке или ухудшения экономической ситуации в стране. Они не имеют коммерческой цели, являются средством поддержки жизненно важных для народного хозяйства экономических структур.

В тех случаях, когда правительство гарантирует безусловное погашение займа, выпущенного местными органами власти и управления или отдельными хозяйственными организациями, а также выплату процентов по нему, речь идет об условном государственном кредите – гарантированных займах, по которым правительство реально несет финансовую ответственность только в случае неплатежеспособности плательщика.

Заимствование средств общегосударственного ссудного фонда как форма государственного кредита характеризуется тем, что государственные кредитные учреждения непосредственно передают часть кредитных ресурсов на покрытие расходов правительства. Эта форма кредита была распространена в советский период и в определенной мере (до 1995 г.) в период реформ.

Внешний (международный) государственный кредит представляет собой совокупность отношений, в которых государство выступает на мировом финансовом рынке в роли заемщика, кредитора или гаранта. Эти отношения принимают форму государственных внешних займов, которые предоставляются на условиях возвратности, срочности, платности, как и внутренние займы.

Сумма полученных внешних займов с начисленными процентами включается в государственный долг страны.

Предоставление внешних займов осуществляется за счет бюджетных средств или специальных правительственных фондов.

Основной целью государственных внешних займов является содействие укреплению экономического потенциала, преодоление финансовых трудностей страны-получателя, оказание продовольственной помощи.

Государственные внешние займы предоставляются в денежной или товарной форме, выпускаются в валюте страны-кредитора, страны-заемщика или третьей страны. Погашение займов осуществляется по соглашению сторон товарными поставками или валютой.

Государственные займы классифицируются по ряду признаков.

1. *По субъектам заемных отношений* – займы, размещаемые центральными и территориальными органами власти.

2. *По месту размещения* – внутренние и внешние.

3. *По обращению на рынке* – рыночные и нерыночные. Рыночные займы свободно продаются и покупаются. При финансировании бюджетного дефицита являются основными. Нерыночные займы не могут свободно менять своих владельцев и не подлежат обращению на рынке ценных бумаг.

4. *В зависимости от срока привлечения средств* – краткосрочные (со сроком погашения до 1 год), среднесрочные (от 1 года до 5 лет), долгосрочные (от 5 лет и более). Краткосрочные займы используются для финансирования временных разрывов в поступлении доходов и осуществлении расходов. Обычно в этих целях выпускаются векселя.

5. *По обеспеченности долговых обязательств* – залладные и беззалладные. Залладные облигации обеспечиваются конкретным залогом, например определенным имуществом. Наиболее часто их выпускают местные ор-

ганы власти. Обеспечением беззакладных облигаций служит все имущество государства или данного муниципалитета. Центральные органы власти управления обычно выпускают беззакладные облигации.

6. *По характеру выплачиваемого дохода* государственные займы делятся на выигрышные, процентные, с нулевым купоном. Выплата дохода по выигрышным облигациям осуществляется на основе тиражей выигрышей. Эти облигации не пользуются большим спросом. Инвесторы стремятся получать стабильный доход, а не полагаются на волю случая. Поэтому основной вид – процентные облигации, доход по которым выплачивается один, два или четыре раза в год на основе купонов.

Краткосрочные заемные инструменты государства не имеют купонов. Они продаются со скидкой с номинала, а выкупаются по номиналу. Не имеют также купонов и некоторые долгосрочные обязательства. Весь доход по ним выплачивается вместе с суммой основного долга. Как и краткосрочные, они продаются со скидкой с номинала, а выкупаются по номиналу. Такие облигации получили название облигаций с нулевым купоном.

7. *По методу определения дохода* долговые обязательства бываю с твердыми или плавающими ставками. В одних случаях фиксированная ставка по ценным бумагам является причиной роста расходов государства на выплату процентов, в других же она может отпугнуть инвесторов, ожидающих повышения процента.

8. *В зависимости от обязанности заемщика* твердо соблюдать сроки погашения займа, установленные при его выпуске, заемные инструменты подразделяются на обязательства: с правом долгосрочного погашения и без права долгосрочного погашения. Различаются *два варианта* погашения задолженности: *единовременно и частями*. Если заем гасится частями, в зависимости от распределения суммы долга по срокам погашения выделяются *три варианта*:

– заем погашается равными частями в течении определенного срока;

- возрастающими долями;
- снижающими долями.

9. По методам размещения займы подразделяются на добровольные, размещаемые по подписке, и принудительные.

10. Государственные займы могут быть облигационными и безоблигационными. Облигационные займы сопровождаются эмиссией ценных бумаг государства. Безоблигационные оформляются подписанием соглашений, договоров, а также путем записей в долговых книгах и выдачей особых свидетельств. Другой стороной в этих отношениях могут быть юридические и физические лица (резиденты и нерезиденты), государственные или муниципальные органы другого уровня бюджетов, иностранные государства или международные организации.



Муниципальный кредит – денежные экономические отношения, в которых муниципальное образование является кредитором или должником, гарантом или принципалом (лицом, в пользу которого дают гарантию)

Муниципальный кредит включает в себя следующие отношения:

- 1) *муниципальное кредитование* – муниципалитет является кредитором;
- 2) *муниципальное заимствование* – муниципалитет является должником или должником и принципалом;
- 3) *муниципальные гарантии* – муниципалитет является гарантом.



Гарантия – способ обеспечения выполнения гражданско-правовых обязательств, при котором одно лицо (гарант) обязуется отвечать по обязательствам другого лица (принципала) перед его кредитором (бенефициаром) полностью или частично в случае невыполнения принципалом своих обязательств

Существуют две главные формы муниципальных займов: выпуск муниципальных ценных бумаг и ссуды. Ссуды могут предоставляться либо по бюджетной линии – бюджетные ссуды вышестоящих бюджетов, либо коммерческими банками. В последнем случае ссуда местным органам власти обычно не отличается от аналогичных ссуд предприятиям и организациям.



Муниципальные займы – привлечение финансовых ресурсов региональными и местными органами государственной власти в случае дефицита местного бюджета или на внебюджетные цели путем выпуска долговых ценных бумаг

При выборе формы займа решающее значение имеет, с одной стороны, его стоимость, т.е. плата, которую местный орган власти должен заплатить за привлекаемые ресурсы, а с другой – наличие в нужных размерах финансовых ресурсов на соответствующем рынке капиталов. В мировой практике выпуск муниципальных ценных бумаг является основной формой муниципального займа, это дешевле, чем брать ссуду в коммерческом банке, за счет предоставляемых по этим ценным бумагам налоговых льгот.

Государственные и муниципальные займы осуществляются путем выпуска ценных бумаг от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования. Таким образом, по договору государственного и муниципального займа заемщиком и эмитентом выступает РФ, субъект РФ или муниципальное образование, а инвестором – гражданин или юридическое лицо-резидент или нерезидент.

Договор государственного или муниципального займа заключается путем приобретения инвестором выпущенных государственных либо муниципальных облигаций или других государственных либо муниципальных ценных бумаг, удовлетворяющих право инвестора на получение от заемщика предоставленных ему займы

денежных средств или, в зависимости от условий займа, другого имущества, установленных процентов либо других имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение. Государственные и муниципальные займы являются добровольными.

Договоры о государственных внешних заимствованиях, исполнение которых требует увеличения их предельных объемов, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, включаются только после внесения соответствующих изменений в федеральный бюджет на очередной финансовый год.

Государственные внутренние и внешние заимствования осуществляются в соответствии с программами, утверждаемыми на очередной финансовый год.

Программы государственных внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований представляют собой перечень внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований на очередной финансовый год по формам и видам заимствований, общий объем заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета. В программы включаются соглашения о займах, заключенные в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что ложится в основу использования государственных заимствований?
2. Дайте определение государственным (муниципальным) заимствованиям.
3. Каковы цели государственных внутренних и внешних заимствований?
4. В чем отличие муниципальных внутренних и внешних заимствований от государственных?
5. Назовите условия размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации.

6. Что собой представляет долговая устойчивость заемщика?

7. Какие показатели используются для оценки долговой устойчивости субъекта РФ (муниципального образования)?

8. Дайте характеристику уровням долговой устойчивости заемщиков.

9. Перечислите новации Федерального закона № 278-ФЗ, касающиеся оценки долговой устойчивости субъекта РФ или муниципального образования.

10. Назовите формы внутреннего и внешнего государственного кредита.

11. Что является основной целью государственных внешних займов?

12. Дайте классификацию государственным займам по ряду признаков.

13. Какие отношения включает в себя муниципальный кредит?

14. Охарактеризуйте формы муниципальных займов.

15. Что собой представляют программы государственных внутренних заимствований РФ, субъектов РФ, муниципальных образований?

ГЛАВА 9.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДОЛГ, УПРАВЛЕНИЕ ИМ

После изучения 9 главы обучающийся должен:

знать

- содержание и экономическую сущность государственного кредита и государственного долга;
- источники происхождения государственного кредита;
- формы государственного кредита;

уметь

- определять основные и дополнительные источники финансирования государственного бюджета;
- анализировать конкретные виды долговых обязательств государства;

владеть

- понятийным аппаратом в области государственного кредита и государственного долга;
 - навыками экономической интерпретации государственных и муниципальных заимствований.
-

9.1. Сущность государственного кредита и его функции

Государственный кредит, являясь частью общегосударственных финансов, представляет собой форму мобилизации государством денежных ресурсов, необходимых ему для выполнения своих функций. Государство как субъект экономических отношений выступает соответственно в роли заемщика, кредитора и гаранта. Участниками кредитных отношений могут быть любые юридические и физические лица.

Государственный кредит, являясь частью финансовой системы страны взаимоувязан с финансами предприятий и организаций. С одной стороны, заимствуя средства у отечественных и зарубежных компаний, фи-

нансово-кредитных институтов в форме кредитов или реализуя им свои долговые обязательства в форме различных видов ценных бумаг, государственный кредит превращается в государственный долг и занимает определенную долю активов предприятий (организаций). При этом параметры (процентные ставки по кредитам, доходность по ценным бумагам) и тенденции рынка государственных ценных бумаг служат важными макроэкономическими показателями общего состояния экономики страны.

С другой стороны, государство, выступая как кредитор, выделяя кредиты предприятиям и организациям, стимулирует развитие наиболее востребованных для хозяйства отраслей, высоких технологий, передовых производств и т.д.



Государственный кредит – выражает совокупность экономических отношений между государством, с одной стороны, и другими экономическими субъектами – с другой, по поводу получения займов, предоставления ссуд или гарантийного обеспечения

Кредитные отношения, при которых государство выступает в качестве заемщика и кредитора, непосредственно влияют на величину централизованных денежных фондов, выдача гарантий необязательно приводит к их изменению. Все зависит от надежности заемщиков. Надежные заемщики, как правило, не приводят к дополнительным затратам гаранта.

Однако государственные гарантии распространяются обычно на недостаточно надежных заемщиков, поскольку они, в отличие от надежных заемщиков, не в состоянии самостоятельно привлечь средства на кредитном рынке, что влечет за собой рост расходов из централизованных денежных фондов, т.е. бюджетных расходов. Таким образом, государственный кредит – это система формирования и использования ссудного фонда государства.

Объективная необходимость использования государственного кредита на удовлетворение потребностей общества обусловлена постоянным противоречием между величиной этих потребностей и возможностями государства по их удовлетворению за счет бюджетных средств. В качестве звена финансовой системы государственный кредит обслуживает формирование и использование централизованных денежных фондов государства. Сущность государственного кредита проявляется через выполняемые им функции, такие как: фискальная, регулирующая, контрольная (рис. 9.1).



Рисунок 9.1 – **Экономические функции и источники происхождения государственного кредита**

Фискальная функция – как элемент системы государственных финансов государственный кредит участвует в формировании и использовании средств централизованных денежных фондов, а именно, государственного бюджета и внебюджетных фондов.

С помощью данной функции государство более равномерно распределяет налоговое бремя во времени. Источником погашения долгов по полученным сегодня государственным займам являются налоговые выплаты будущих поколений граждан.

Сущность **регулирующей функции** заключается в том, что, являясь участником кредитных отношений, государство активно воздействует на состояние денежного обращения, уровень ставок на финансовых рынках, а также на производство и занятость населения. Другими словами, государство использует государственный кредит в качестве инструмента регулирования экономики, с помощью которого оно проводит ту или иную финансовую политику.

Реализация **контрольной функции** заключается в том, что с помощью государственного кредита осуществляется учет и контроль за целевым и рациональным использованием средств, выделяемых государством.

Формами контроля являются: а) контроль за движением денежных потоков, осуществляемых через органы федерального казначейства или уполномоченные банки; б) контроль за соблюдением условий кредита; в) контроль за целевым использованием заемщиком выделенных средств; г) контроль за выполнением принятых дополнительных обязательств субъектами РФ и органами местного самоуправления.

9.2. Понятие государственного и муниципального долга. Состав внутреннего и внешнего государственного долга

Государственный и муниципальный кредит напрямую связаны с такими финансово-правовыми катего-

риями, как государственный и муниципальный долг. Так, в результате реализации финансово-правовых отношений по госкредиту формируется внутренний государственный долг, с материальной точки зрения представляющий собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам. Такой долг называется капитальным государственным долгом. Выделяют еще текущий государственный долг, представляющий собой сумму расходов государства по всем долговым обязательствам, срок погашения которых уже наступил.

Муниципальный внутренний долг представляет собой общую сумму задолженности муниципального образования по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам.

Юридический аспект понятия внутреннего государственного долга России, представляющего собой долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в валюте РФ, перед юридическими и физическими лицами, если иное не установлено законом РФ, первоначально был закреплен в ст. 1 Закона РФ от 13 ноября 1992 г. №3878-І «О государственном внутреннем долге Российской Федерации». Ранее специального нормативного акта, закрепляющего основные положения государственного кредита РФ, не было. Не было такого закона и в бывшем Союзе ССР. В настоящее время данный Закон утратил силу в связи с принятием Бюджетного Кодекса РФ. Государственный долг обеспечивается всеми активами, находящимися в распоряжении Правительства РФ.

В Бюджетном Кодексе РФ государственному и муниципальному долгу посвящена отдельная глава. Бюджетный Кодекс РФ впервые закрепляет не только общее понятие государственного долга, но и подразделяет понятия государственного долга РФ и государственного долга субъекта РФ.

Государственный долг РФ определяется как долговые обязательства РФ перед физическими и юридиче-

скими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права. **Государственный долг субъекта РФ** определяется как совокупность долговых обязательств субъекта РФ. При этом закрепляется, что государственный долг РФ полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну, а государственный долг субъекта РФ - соответственно всем имуществом субъекта РФ, составляющим казну субъекта РФ. Это несколько шире гарантий, установленных Законом РФ «О государственном внутреннем долге Российской Федерации».

Муниципальный долг как совокупность долговых обязательств муниципального образования полностью и без условий, как закреплено в Бюджетном Кодексе РФ, обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

В Бюджетном Кодексе РФ определена **структура государственного долга РФ**, которая представляет собой группировку долговых обязательств РФ по установленным видам долговых обязательств. При этом долговые обязательства РФ могут существовать в виде обязательств:

1) по кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

2) государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;

3) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы РФ;

4) государственным гарантиям РФ;

5) иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством РФ на государственный долг РФ.

В объем государственного внутреннего долга РФ включаются:

- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в валюте РФ;

- объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в валюте РФ;

- объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией;

- объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте РФ;

- объем иных (за исключением указанных) долговых обязательств РФ, оплата которых в валюте РФ предусмотрена федеральными законами до введения в действие БК РФ.

В объем государственного внешнего долга РФ включаются:

- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам РФ, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

- объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии РФ;

- объем обязательств по государственным гарантиям РФ, выраженным в иностранной валюте.

Структура и виды государственного долга субъекта РФ аналогичны соответствующим категориям государственного долга РФ.

Долговые обязательства муниципального образования могут существовать в виде обязательств:

- 1) по ценным бумагам муниципального образования (муниципальным ценным бумагам);

2) бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы РФ;

3) кредитам, полученным муниципальным образованием от кредитных организаций;

4) гарантиям муниципального образования (муниципальным гарантиям).

Долговые обязательства муниципального образования не могут существовать в иных видах.

В объем муниципального долга включаются:

1) номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам;

2) объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет;

3) объем основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием;

4) объем обязательств по муниципальным гарантиям;

5) объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств муниципального образования.

Долговые обязательства муниципального образования могут быть краткосрочными (менее одного года), среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до десяти лет включительно).

В целях оформления государственного долга выпускаются ценные бумаги различных видов: облигации, казначейские обязательства, бескупонные облигации и другие, относящиеся к эмиссионным ценным бумагам в соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», удостоверяющим право их владельца на получение от органа, их выпустившего, денежных средств или иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями указанной эмиссии.

Эмитентом – органом, осуществляющим выпуск ценных бумаг РФ, выступает федеральный орган исполнительной власти, являющийся юридическим лицом, к функциям которого решением Правительства РФ отне-

сено составление и (или) исполнение федерального бюджета. Соответствующие органы субъекта РФ и местного самоуправления являются эмитентами ценных бумаг субъекта РФ и муниципального образования.

Наиболее распространенным видом ценным бумаг по государственным займам являются облигации внутреннего государственного займа.

Облигация (от лат. *obligatio* – обязательство) представляет собой ценную бумагу, удостоверяющую внесение ее держателем денежных средств и подтверждающую обязательство возместить ему номинальную стоимость этой ценной бумаги в предусмотренный в ней срок с уплатой фиксированного процента (если иное не предусмотрено условиями выпуска). Подробное понятие облигации закреплено в ст. 816 ГК РФ.

Облигации бывают различных видов: на предъявителя и именные. Юридические лица приобретают облигации всех видов за счет средств, остающихся в их распоряжении после внесения в бюджет и внебюджетные фонды налоговых и неналоговых платежей, а физические лица – за счет личных средств.

Внутренние государственные займы оформляются также посредством выпуска государственных казначейских обязательств. **Казначейские обязательства** – это вид размещаемых на добровольной основе среди населения и юридических лиц государственных ценных бумаг, удостоверяющих внесение их держателями денежных средств в бюджет и дающих право на получение фиксированного дохода в течение всего срока владения этими ценными бумагами.

Выпускаются и обращаются казначейские обязательства в бездокументарной форме в виде записи на счетах в уполномоченном банке. Срок их погашения, процентная ставка и номинальная стоимость устанавливаются при выпуске каждой серии.

Владельцами казначейских обязательств могут быть юридические и физические лица. Обращение казначейских обязательств допускается в ограниченной и неог-

раниченной форме. К числу ограничений, устанавливаемых Минфином России, могут относиться:

- строго целевое использование казначейских обязательств (только на погашение кредиторской задолженности);

- ограничения на право передачи казначейских обязательств (только юридическим лицам);

- определение минимального числа операций по казначейским обязательствам;

- ограничения по срокам учета и обмена на налоговые освобождения.

Муниципальные займы также могут иметь форму казначейских обязательств (КО).

Самостоятельной формой государственного внутреннего долга являются также **долговые обязательства, гарантированные Правительством РФ**. Долговые обязательства в данном случае – это любые ценные бумаги, удостоверяющие отношения займа, в которых должником выступают государство, органы государственной власти или управления и удостоверяющие право заимодавца на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение (ст. 817 ГК РФ).

Для привлечения денежных средств государство использовало также выпуск **золотых сертификатов** (первоначально номиналом по 10 кг, а затем по 1 кг золота на каждый сертификат). При погашении сертификатов их владельцы получали право на соответствующее весовое количество золота.

Долговые обязательства государства могут различаться не только по форме, но и по продолжительности. Различают **краткосрочные** (до одного года), **среднесрочные** (от одного года до пяти лет) и **долгосрочные** (от пяти до 30 лет) обязательства. Сроки погашения дол-

га определяются конкретными условиями внутреннего государственного займа. В любом случае срок погашения государственных долговых обязательств не может превышать 30 лет, а муниципальных – 10 лет.

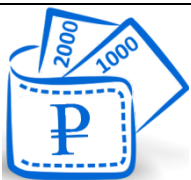
Государственные краткосрочные обязательства (ГКО) оформлялись путем выпуска облигаций на срок три и шесть месяцев. Их продажа осуществлялась с дисконтом, т.е. со скидкой, а погашались они всегда по номинальной стоимости. ГКО можно продать раньше срока их погашения на вторичном рынке ценных бумаг. Как и любые ценные бумаги государства, они могли быть использованы как средство залога при кредитовании. После дефолта 1998 г. выпуск ГКО был прекращен.

Бюджетный Кодекс РФ закрепляет создание единой системы учета и регистрации государственных заимствований. На Минфин России возложена обязанность по ведению **государственной долговой книги РФ** (книги внутреннего и внешнего долга РФ), куда вносится информация об объеме долговых обязательств РФ, ее субъектов и муниципальных образований. Субъекты РФ и муниципальные образования ведут учет заимствований и других обязательств, также внося информацию об этом в специальную Государственную долговую книгу субъекта РФ или муниципальную долговую книгу.

9.3. Управление государственным и муниципальным долгом

Государственные заимствования, осуществляемые органами государственной власти для привлечения дополнительных финансовых ресурсов, формируют государственный долг.

К увеличению долговых обязательств приводит также предоставление органами государственной власти гарантий по обязательствам других заемщиков (неплатежеспособных).



Государственный долг – долговые обязательства, возникающие из заимствований и гарантий, предоставляемых органами власти по обязательствам других лиц

Различают общегосударственный, государственный и муниципальный долг, а также внутренний и внешний.

Общегосударственный долг (государственный и муниципальный) можно определить, как долговые обязательства органов государственной власти и органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами (резидентами и нерезидентами), иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по предоставленным государственным и муниципальным гарантиям.

Общегосударственный долг выражает собой результат взаимосвязей органов государственной власти и органов местного самоуправления со своими партнерами в части формирования фондов заимствования средств для удовлетворения общегосударственных (включая местные) потребностей и воспроизводственных нужд субъектов хозяйствования (в части гарантирования их заимствований). Его динамика характеризуется рядом количественных параметров, отражающих те или иные процессы в его движении, а состояние на определенную дату – суммарную величину непогашенных долговых обязательств.

Государственный долг Российской Федерации – долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Россий-

ской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации.



Муниципальный долг – долговые обязательства муниципальных образований Российской Федерации и обеспечивается муниципальным имуществом

Государственный долг подразделяется на государственный долг Российской Федерации (обеспечивается федеральной собственностью) и государственный долг субъектов Российской Федерации (обеспечивается региональным имуществом).

В зависимости от степени охвата совокупности обязательств (по экономическому признаку) государственный и муниципальный долг подразделяется на капитальный, основной и текущий.



Капитальный долг – сумму выпущенных и непогашенных органами государственной власти и органами местного самоуправления долговых обязательств и гарантированных ими обязательств других лиц, включая проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам



Основной долг – это номинальная стоимость всех выпущенных и непогашенных органами государственной власти и органами местного самоуправления долговых обязательств и гарантированных ими заимствований других лиц



Текущий долг составляют предстоящие расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам, принятым на себя органами государственной власти и органами местного самоуправления, и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил

Структура государственного долга Российской Федерации представляет собой группировку долговых обязательств Российской Федерации по установленным бюджетным законодательством видам долговых обязательств (рис. 9.2).



Рисунок 9.2 – **Структура государственного долга Российской Федерации**

Внутренний долг Российской Федерации – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации. В **объем государственного внутреннего долга Российской Федерации** включаются:

– номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

- объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;
- объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте Российской Федерации;
- объем иных (за исключением указанных) долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте Российской Федерации предусмотрена федеральными законами до введения в действие Бюджетного Кодекса.

Внешний долг Российской Федерации – обязательства, возникающие в иностранной валюте (рис. 9.3).



Рисунок 9.3 – **Состав государственного внешнего долга Российской Федерации**

В объем государственного внешнего долга Российской Федерации включаются:

– номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

– объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией, и обязательства по которым выражены в иностранной валюте;

– объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте.

К внешним государственным займам принято относить государственные долговые обязательства, которые осуществляются путем выпуска ценных бумаг от имени РФ, кредиты, которые привлекаются от различных кредитных организаций иностранных государств. Каждая из данных задолженностей имеет выражение в иностранной валюте (доллары США) (табл. 9.1).

Таблица 9.1 – Динамика государственного внешнего долга РФ, млн долл. США

Показатели	2014	2015	2016	2017	2018
Объем внешнего государственного долга РФ - всего, в т.ч.:	54 355	50 002	51 212	49 827	49 157
– задолженность по внешним облигационным займам	39 275	35 911	37 607	38 210	36 568
в % к внешнему госдолгу	72,3	71,8	73,4	76,7	74,4
Государственные гарантии РФ в иностранной валюте	12 083	11 876	11 731	10 357	11 935
в % к внешнему госдолгу	22,2	23,8	22,9	20,8	24,3
Иная задолженность	2 997	2 215	1 874	1 261	1232
в % к внешнему госдолгу	5,5	4,4	3,7	2,5	2,6

Объем государственного внешнего долга за период 2014-2018 гг. уменьшился на 5199 млн долл. США. Что является положительной тенденцией. Однако стоит отметить, что сокращение государственного внешнего долга РФ не приводит к общему сокращению госдолга. Наибольшей долговой статьей выступает внутренний долг РФ (табл. 9.2).

Таблица 9.2 – Динамика государственного внутреннего долга РФ, млрд руб.

Показатели	2014	2015	2016	2017	2018
Объем внутреннего государственного долга РФ - всего, в т.ч.:	7241	7308	8003	8690	9176
Государственные ценные бумаги	5476	5573	6100	7247	7423
в % к внутреннему госдолгу	75,6	76,3	76,2	83,4	80,8
Государственные гарантии	1765	1735	1903	1443	1427
в % к внутреннему госдолгу	24,4	23,7	23,8	16,6	15,5

По итогам 2018 года, согласно данным Министерства финансов РФ, внутренний государственный долг России составил 9176 млрд. руб. При этом объем государственных ценных бумаг составил 7423 млрд. руб. (то есть порядка 80 % к внутреннему государственному долгу). Соответственно, основную часть внутреннего государственного долга по итогам 2018 года вновь составили ценные бумаги.

Управление государственным (муниципальным) долгом представляет собой совокупность финансовых мероприятий государства и органов местного самоуправления по погашению займов, организации выплат доходов по ним, проведению изменений условий и сроков ранее выпущенных займов, а также по размещению новых долговых обязательств.

Осуществляя управление государственным долгом, субъекты управления используют широкий набор инструментов (способов). Их применение связано с тем, что в ряде случаев возникают обстоятельства, препятствующие своевременному возврату полученного долга и процентов по нему, возникает необходимость в отсрочке уплаты долга или изменении условий займа.



Управление государственным (муниципальным) долгом – совокупность мероприятий государства по выплате доходов кредиторам и погашению займов, изменению условий уже выпущенных займов, определение условий и выпуск новых государственных ценных бумаг

Среди рыночных инструментов, используемых по управлению государственным долгом, наиболее распространенными являются: *реструктуризация задолженности, рефинансирование задолженности и пролонгация долга.*

Реструктуризация задолженности – один из основных методов управления государственным и муниципальным долгом, используя который должник добивается пересмотра первоначального графика погашения и обслуживания государственного и муниципального долга. В соответствии с новым графиком должнику предоставляется льготный период, в течение которого уплачиваются только проценты, и увеличивается срок погашения суммы основного долга. Реструктуризация задолженности может сопровождаться списанием части суммы основного долга, консолидацией ранее выпущенных долговых обязательств.

Консолидация займов – изменение (чаще принудительное) условий займов, связанных с их сроками, как правило, увеличение сроков обращения выпущенных займов путем перевода текущих обязательств и краткосрочных займов в долгосрочные.

Реструктуризация задолженности используется преимущественно как метод управления в ситуации долго-

вого кризиса. В результате реструктуризации появляются дополнительные финансовые ресурсы для обеспечения экономического роста и погашения государственного долга в будущем, однако одновременно ограничивается доступ к источникам финансовых ресурсов, особенно к международным финансовым рынкам.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации под *реструктуризацией долга* понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств (ст. 105 БК Российской Федерации).

В отличие от реструктуризации **пролонгация** государственного долга означает продление срока действия обязательства и производится с целью облегчения выплаты долга (среди/инструментов, используемых по управлению государственным долгом, в бюджетном законодательстве нет такой формы).

Рефинансирование – погашение старой задолженности путем принятия новых обязательств.

Стратегическое управление государственным долгом в Российской Федерации осуществляется Федеральным Собранием, а также законодательными органами власти субъектов Российской Федерации, представительными органами местного самоуправления посредством принятия проектов законов и решений, касающихся стратегии управления долговыми обязательствами, подготовленных исполнительными органами власти всех уровней, а Президент Российской Федерации и руководители региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления отклоняют или подписывают их.

Оперативное управление государственным долгом в России осуществляют Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, а также Центральный банк Российской Фе-

дерации и Внешэкономбанк как агенты Минфина Российской Федерации. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (ст. 101) управление государственным долгом осуществляется:

- государственным долгом Российской Федерации – Правительством Российской Федерации либо уполномоченным им Министерством финансов Российской Федерации;

- государственным долгом субъекта Российской Федерации – высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо финансовым органом субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Долговые обязательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета.

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией.

Субъект Российской Федерации не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, иных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы этим субъектом Российской Федерации.

Муниципальное образование не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и иных муниципальных образований, если указанные обязательства не

были гарантированы этим муниципальным образованием.

Предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации, муниципальных заимствований в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств соответствующего бюджета.

Предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга на очередной финансовый год (очередной финансовый год и каждый год планового периода) устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете в рамках установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации ограничений.

Предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъектов Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте экономическую сущность государственного кредита и государственного долга.
2. Что собой представляет ссудный фонд государства?
3. Через выполнение каких функций проявляется сущность государственного кредита?
4. Охарактеризуйте источники происхождения государственного кредита.

5. Что собой представляет государственная облигация?

6. Охарактеризуйте понятия государственного долга РФ и государственного долга субъекта РФ.

7. Какой документ регламентирует структуру государственного долга РФ и что она собой представляет?

8. Что включаются в объем государственного внутреннего долга РФ?

9. Что включаются в объем государственного внешнего долга РФ?

10. Из чего состоят долговые обязательства муниципального образования?

11. Что включает объем муниципального долга?

12. Что собой представляют казначейские обязательства?

13. Как можно охарактеризовать общегосударственный долг?

14. На какие группы по экономическому признаку подразделяется государственный и муниципальный долг?

15. Что собой представляет управление государственным (муниципальным) долгом?

16. Назовите рыночные инструменты, используемые в управлении государственным долгом.

17. Как Бюджетный Кодекс Российской Федерации трактует реструктуризацию государственного (муниципального) долга?

18. Кем осуществляется в России стратегическое и оперативное управление государственным долгом?

ГЛОССАРИЙ

Администратор доходов бюджета - орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, казенное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Администратор источников финансирования дефицита бюджета (администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие право осуществлять операции с источниками финансирования дефицита бюджета.

Анализ – это системное и пофакторное исследование отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля. Обычно анализу подвергается периодическая или годовая отчетность объекта контроля, на основании которой исследуются главные финансово-экономические показатели деятельности.

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

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджет-

ной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемой для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Бюджетная обеспеченность – показатель, отражающий возможность публично-правового образования обеспечить финансирование выполнения всех своих функций.

Бюджетные правила – установленный Бюджетным кодексом порядок планирования федерального бюджета, предполагающий фиксацию цены на нефть, используемой при расчетах нефтегазовых доходов федерального бюджета, на уровне 40 долларов США за баррель марки «Юралс» с ежегодной индексацией на 2 %, начиная с 2018 г.

Бюджетная роспись - документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в целях исполнения бюджета по расходам (источникам финансирования дефицита бюджета);

Бюджетная система Российской Федерации - основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная смета - документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения.

Бюджетное нарушение – действие определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации органов,

совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, за совершение которого предусмотрено применение бюджетных мер принуждения.

Бюджетное перераспределение – использование сконцентрированных в бюджете финансовых ресурсов (доходов) в соответствии с установленными функциями, потребностями субъекта бюджета – конкретного органа государственной власти или местного самоуправления.

Бюджетное право - это совокупность юридических норм, регулирующих бюджетное устройство страны и бюджетный процесс, т.е. порядок формирования и исполнения всех бюджетов, входящих в бюджетную систему государства, а также компетенцию всех органов власти в бюджетной сфере

Бюджетное устройство - это организация государственного бюджета и бюджетной системы страны, которая определяет взаимоотношения между отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, входящих в бюджетную систему, состав и структуру бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств и т.д.

Бюджетные ассигнования - предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

Бюджетные инвестиции - бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Бюджетные обязательства - расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

Бюджетные полномочия - установленные настоящим Кодексом и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию

бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Бюджетный контроль – государственный и муниципальный контроль в бюджетной системе российской Федерации.

Бюджетный кредит - денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

Бюджетный процесс - регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности;

Бюджетный федерализм – система взаимодействия органов разных уровней власти в ходе реализации бюджетного процесса с целью справедливого и эффективного распределения ресурсов для обеспечения максимально возможного качества и количества государственных и муниципальных услуг на территории всей страны с учетом объективно сложившихся условий.

Ведомственная структура расходов бюджета - распределение бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете, по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам, целевым статьям, группам (группам и подгруппам) видов расходов бюджетов либо по главным распорядителям бюджетных средств, разделам, подразделам и (или) целевым статьям (государственным (муниципальным) программам и непрограммным направлениям деятельности), группам (группам и подгруппам) видов расходов классификации расходов бюджетов.

Внебюджетные фонды – это самостоятельное звено финансовой системы, представляющее собой обособленные, вне бюджетной системы финансовые средства, управляемые органами государственной власти и предназначенные для финансирования социальных конституционных прав граждан.

Временный кассовый разрыв - прогнозируемая в определенный период текущего финансового года недостаточность на едином счете бюджета денежных средств, необходимых для осуществления кассовых выплат из бюджета.

Гарантия – способ обеспечения выполнения гражданско-правовых обязательств, при котором одно лицо (гарант) обязуется отвечать по обязательствам другого лица (принципала) перед его кредитором (бенефициаром) полностью или частично в случае невыполнения принципалом своих обязательств.

Главный администратор доходов бюджета - определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета.

Главный администратор источников финансирования дефицита бюджета (главный администратор источников финансирования дефицита соответствующего бюджета) - определенный законом (решением) о бюджете орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов источников финансирования дефицита бюджета и (или) являющиеся администраторами источников финансирования дефицита бюджета.

Главный распорядитель бюджетных средств (главный распорядитель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

Государственная или муниципальная гарантия (государственная гарантия Российской Федерации, государственная гарантия субъекта Российской Федерации, муниципальная гарантия) - вид долгового обязательства, в силу которого соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (гарант) обязаны при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром.

Государственная корпорации – некоммерческая организация, учрежденная государством (субъектом РФ) на основании федерального (регионального закона).

Государственное (муниципальное) задание - документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Государственное или муниципальное унитарное предприятие – коммерческая организация, не наде-

ленная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество

Государственное финансовое прогнозирование - это деятельность, направленная на исследование перспектив развития финансовых отношений в обществе; источников формирования, направлений их использования на длительный период времени

Государственные (муниципальные) заимствования – привлечение от имени публично-правового образования заемных средств в бюджет публично-правового образования (ППО) путем размещения государственных (муниципальных) ценных бумаг и в форме кредитов, по которым возникают долговые обязательства ППО как заемщика.

Государственные (муниципальные) услуги (работы) - услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Государственные и местные финансы - это денежные отношения, складывающиеся между органами государственной власти и органами местного самоуправления, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами - с другой в процессе стоимостного распределения и перераспределения валового внутреннего продукта, прежде всего национального дохода (частично и национального богатства), в связи с формированием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, обеспечивающих потребности государства и местного самоуправления при решении экономических, политических и социальных задач.

Государственный (муниципальный) внешний долг - долговые обязательства публично-правового образования, возникающие в иностранной валюте;

Государственный (муниципальный) внутренний долг - долговые обязательства публично-правового об-

разования, возникающие в валюте Российской Федерации.

Государственный (муниципальный) долг - обязательства, возникающие из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль – это основанная на нормах финансового права система органов и мероприятий по проверке законности и целесообразности в сфере формирования, распределения и использования денежных средств государства; одна из форм контроля, способствующая обеспечению законности и охране государственной собственности, целевому и эффективному использованию государственных средств, помогающая вскрыть нарушения, установленной государством финансовой дисциплины.

Государственный кредит – выражает совокупность экономических отношений между государством, с одной стороны, и другими экономическими субъектами – с другой, по поводу получения займов, предоставления ссуд или гарантийного обеспечения.

Государственный холдинг – коммерческая организация с участием государства (ПАО), включающая в себя материнскую компанию и сеть мелких дочерних компаний, которые она контролирует.

Денежные обязательства - обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

Денежные обязательства перед публично-правовым образованием - обязанность должника уплатить публично-правовому образованию денежные средства по гражданско-правовой сделке (в том числе обеспечивающей исполнение обязательств) и (или) иному основанию, установленному гражданским или бюджетным законодательством, возникшая в связи с предоставлением публично-правовым образованием на возвратной и возмездной (возвратной) основе денежных средств (в том числе в связи с привлечением целевых иностранных кредитов) или в связи с предоставлением и (или) исполнением государственной (муниципальной) гарантии (включая обязанность по уплате процентов, неустойки (пеней, штрафов), иных платежей, установленных законом и (или) договором, вследствие неосновательного обогащения, причинения убытков, неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, уступки или перехода по иным основаниям прав требования, предъявления регрессных требований).

Дефицит бюджета - превышение расходов бюджета над его доходами.

Добровольное медицинское страхование – это вид страхования, при котором страховщик за определенную плату (страховой взнос) организует страхователю оказание медицинских услуг в выбранных клиниках при наступлении страхового случая.

Долговая устойчивость – состояние, структура и сумма задолженности, позволяющие заемщику в полном объеме выполнять обязательства по погашению и обслуживанию этой задолженности, исключающие нанесение ущерба социально-экономическому развитию и необходимость ее списания и (или) реструктуризации.

Дотации - межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования.

Доходы бюджета - поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в

соответствии источниками финансирования дефицита бюджета.

Единый счет бюджета - счет (совокупность счетов для федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации), открытый (открытых) Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка Российской Федерации отдельно по каждому бюджету бюджетной системы Российской Федерации для учета средств бюджета и осуществления операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Заключение – документ, составляемый органами внешнего бюджетного контроля по результатам проведения экспертно-аналитических мероприятий.

Застрахованное лицо – физическое лицо, жизнь, здоровье и трудоспособность которого выступает объектом страховой защиты.

Индекс бюджетных расходов – относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема государственных (муниципальных) услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий.

Индекс налогового потенциала – относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, определяемая с учетом уровня развития и структуры экономики субъекта Российской Федерации.

Индивидуальный (персонифицированный) учет – организация и ведение учета сведений о каждом застрахованном лице для реализации его пенсионных прав в соответствии с законодательством Российской Федерации. Эти сведения касаются трудового (страхового) стажа, страховых взносов на страховую и накопительную части трудовой пенсии и т. п. ПФР открывает каждому застрахованному лицу индивидуальный лице-

вой счет (ИЛС). Размер пенсии по обязательному пенсионному страхованию зависит от средств, накопленных на ИЛС.

Казенное учреждение - государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета - проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета.

Консолидированный бюджет - свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Контрольное мероприятие - форма осуществления бюджетного контроля посредством проведения обследований, проверок и ревизий.

Лимит бюджетных обязательств - объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

Межбюджетные отношения - взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса;

Межбюджетные трансферты - средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Механизм управления государственными и муниципальными финансами – комплекс организационно-экономических и правовых мер регулирования финансовой системы страны.

Мониторинг – непрерывный процесс наблюдения и регистрации параметров контроля в сравнении с заданными критериями. Мониторинг представляет собой систему сбора (регистрации), хранения и анализа небольшого количества ключевых признаков (параметров) описания

Муниципальные займы – привлечение финансовых ресурсов региональными и местными органами государственной власти в случае дефицита местного бюджета или на внебюджетные цели путем выпуска долговых ценных бумаг.

Муниципальный долг – долговые обязательства муниципальных образований Российской Федерации и обеспечивается муниципальным имуществом.

Муниципальный кредит – денежные экономические отношения, в которых муниципальное образование является кредитором или должником, гарантом или принципалом (лицом, в пользу которого дают гарантию).

Надзор – это метод контроля, проводимый контролирующими органами за экономическими субъектами, получившими лицензию на тот или иной вид деятельности, и предполагающий соблюдение ими установленных правил и нормативов.

Накопительная пенсия – ежемесячная пожизненная выплата пенсионных накоплений, сформированных за счет страховых взносов работодателей и дохода от их инвестирования.

Налоговые расходы публично-правового образования - выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государствен-

ной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики публично-правового образования, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.

Налоговый потенциал – оценка налоговых доходов, которые могут быть получены бюджетом публично-правового образования, исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы по налоговым источникам, закрепленным за этим публично-правовым образованием.

Негосударственная пенсия – это денежные средства, регулярно выплачиваемые гражданину негосударственным пенсионным фондом в соответствии с условиями договора негосударственного пенсионного обеспечения.

Негосударственный пенсионный фонд (НПФ) – юридическое лицо, исключительной деятельностью которой является негосударственное пенсионное обеспечение и обязательное пенсионное страхование на основании выданной органом страхового надзора (Банк России) лицензии на осуществление данной страховой деятельности.

Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций - форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

Нефтегазовые доходы – доходы от уплаты: вывозных таможенных пошлин на нефть сырую; вывозных таможенных пошлин на газ природный; вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти; налога на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья; акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, поступающие в федеральный бюджет.

Обеспечение по обязательному социальному страхованию (страховое обеспечение) – исполнение страховщиком, а в отдельных случаях, установленных федеральными законами, – также и страхователем своих обязательств перед застрахованным лицом при наступлении страхового случая посредством страховых выплат или иных видов обеспечения, установленных федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Облигация – наиболее распространенный вид ценных бумаг, представляющая собой государственное долговое обязательство и дающая право ее владельцу по истечении определенного срока получить обратно сумму долга и процент.

Обоснование бюджетных ассигнований – документ, характеризующий бюджетные ассигнования в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде).

Обследование (в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля) – анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля

Обязательное медицинское страхование – это комплекс государственных мер, направленных на оказание необходимых медицинских услуг населению. Включает в себя систему правовых актов, экономических и организационных решений по реализации гарантий всеобщей медицинской помощи.

Обязательное пенсионное страхование – система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка, получаемого ими до наступления обязательного страхового обеспечения – пенсии.

Обязательное социальное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положе-

ния работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, иных категорий граждан вследствие признания их безработными, трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности и родов, потери кормильца, а также наступления старости, необходимости получения медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и наступления иных установленных законодательством РФ социальных страховых рисков, подлежащих обязательному социальному страхованию.

Оперативное управление финансами – процесс обеспечения практической реализации плановых показателей развития финансовой системы.

Органы бюджетного контроля – органы государственного и муниципального финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений.

Отчет – документ, составляемый органами внешнего бюджетного контроля по результатам проведения контрольных мероприятий.

Отчетный финансовый год - год, предшествующий текущему финансовому году.

Очередной финансовый год - год, следующий за текущим финансовым годом.

Пенсионная реформа – реформирование пенсионной системы с целью решения определенных проблем в ее функционировании.

Пенсионные накопления – средства, которые формируются за счет сумм страховых взносов работодателя на накопительную часть трудовой пенсии сотрудника в рамках обязательного пенсионного страхования, сумм дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, в том числе в рамках Программы государственного софинансирования (от самого гражданина, государства и работодателя), а также средств материнского (семейного) капитала, направленных на формирование накопительной части трудовой пенсии.

Пенсионный балл - это параметр, которым оцени-

вается каждый календарный год трудовой деятельности гражданина с учетом ежегодных отчислений страховых взносов в Пенсионный фонд России и варианта пенсионного обеспечения.

Пенсия – это гарантированная ежемесячная выплата для материального обеспечения граждан в старости, в случае наступления инвалидности, потери кормильца или в связи с достижением установленного стажа работы в определенных сферах трудовой деятельности.

Пенсия по государственному пенсионному обеспечению – ежемесячная государственная денежная выплата гражданам в целях компенсации им заработка (дохода), утраченного в связи с прекращением федеральной государственной службы при достижении выслуги при выходе на пенсию по старости (инвалидности); либо в целях компенсации утраченного заработка гражданам из числа космонавтов или из числа работников летно-испытательного состава в связи с выходом на пенсию за выслугу лет; либо в целях компенсации вреда, нанесенного здоровью граждан при прохождении военной службы, в результате радиационных или техногенных катастроф, в случае наступления инвалидности или потери кормильца, при достижении установленного законом возраста; либо нетрудоспособным гражданам в целях предоставления им средств к существованию.

Плановый период - два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом.

✓ по негосударственному пенсионному обеспечению участников негосударственного пенсионного фонда на основании договора негосударственного пенсионного обеспечения между негосударственным пенсионным фондом и его вкладчиками.

✓ по обязательному пенсионному страхованию на основании договора об обязательном пенсионном страховании между негосударственным пенсионным фондом и застрахованным лицом;

Получатель бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) - орган госу-

дарственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Предписание – документ органа бюджетного контроля, содержащий обязательные для исполнения в указанный в предписании срок требования об устранении нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации, и (или) требования о возмещении причиненного такими нарушениями ущерба Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

Представление – документ органа бюджетного контроля, содержащий обязательную для рассмотрения в установленные в нем сроки или, если срок не указан, в течение 30 дней со дня его получения информацию о выявленных нарушениях бюджетного законодательства Российской Федерации, и требования о принятии мер по их устранению, а также устранению причин и условий таких нарушений.

Проверка (в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля) – совершение контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности отдельных финансовых и хозяйственных операций, достоверности бюджетного (бухгалтерского) учета и бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности в отношении деятельности объекта контроля за определенный период

Профицит бюджета – превышение дохода бюджета над его расходами.

Публичные нормативные обязательства - публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном

соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок его индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся в государственных или муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Публичные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств;

Расходные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоста-

вить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходы бюджета - выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Ревизия (в целях осуществления государственного (муниципального) финансового контроля) – комплексная проверка деятельности объекта контроля, которая выражается в проведении контрольных действий по документальному и фактическому изучению законности всей совокупности совершенных финансовых и хозяйственных операций, достоверности и правильности их отражения в бюджетной отчетности, бухгалтерской (финансовой) отчетности

Реструктуризация государственного (муниципального) долга – основанное на соглашении изменение условий исполнения обязательств (погашения задолженности), связанное с предоставлением отсрочек, рассрочек исполнения обязательств, изменением объемов и (или) сроков уплаты процентов и (или) иных платежей, предусмотренных действующими договорами (соглашениями) и иными документами, из которых вытекают указанные обязательства.

Самозанятые – собирательное понятие, которое фактически включает в себя граждан, ведущих самостоятельную деятельность без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и использования наемного труда.

Сбалансированность бюджета – соответствие объема расходов бюджета суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита.

Сводная бюджетная роспись - документ, который составляется и ведется финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в целях организации исполнения бюджета по расходам

бюджета и источникам финансирования дефицита бюджета.

Связанные кредиты иностранных государств, иностранных юридических лиц - форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств иностранных государств, иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора.

Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием, - утвержденный органом местного самоуправления городского, сельского поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией городского, сельского поселения осуществлять в данном населенном пункте (на другой территории), входящем (входящей) в состав территории городского, сельского поселения, отдельные функции местной администрации.

Собственные доходы бюджетов – совокупность налоговых доходов, зачисляемых в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах; неналоговых доходов, зачисляемых в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований; доходов, полученных бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Социальное страхование – это система правовых, экономических и организационных мер перераспределительного характера, направленных на обеспечение и поддержание материального и/или социального положения граждан в случае наступления массовых страховых рисков по независящим от них обстоятельствам.

Социальный страховой риск – это вероятное явление (событие или совокупность событий) в жизни об-

щества, которое может нарушить устоявшиеся общественные связи и привести к изменению материального (в сторону понижения) и социального положения граждан страны и при наступлении которого осуществляется обязательное социальное страхование.

Средства обязательного социального страхования – денежные средства и имущество, которые находятся в оперативном управлении страховщика конкретных видов обязательного социального страхования.

Страхователи – юридические и дееспособные физические лица, которые страхуют свой собственный интерес или интерес третьей стороны и производят уплату страховых взносов.

Страховая пенсия – ежемесячная денежная выплата для компенсации гражданам заработной платы или другого дохода, которые они получали в период трудовой деятельности, а также компенсация дохода, который утратили нетрудоспособные члены семьи застрахованного лица в связи с его смертью.

Страховой случай – фактически произошедшее событие, предусмотренное договором страхования или законом, с наступлением которого возникает обязанность Страховщика произвести страховую выплату Страхователю (застрахованному лицу, выгодополучателю или иным третьим лицам).

Страховой стаж – общая продолжительность периодов работы и (или) иной деятельности, когда за человека уплачиваются страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, а также иные социально значимые периоды.

Страховщики – коммерческие или некоммерческие организации, создаваемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования для обеспечения прав застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев.

Страховые взносы – периодические платежи, производимые в обязательном порядке законодательно ус-

тановленными группами населения, хозяйствующими субъектами и при необходимости – государством, аккумулируемые в специальных фондах на цели социальной защиты.

Субвенция – это межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам другого уровня бюджетной системы, в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий, переданных для осуществления от одного уровня власти другому.

Субсидия – понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам другого уровня бюджетной системы в целях софинансирования расходных обязательств.

Субъект государственного (муниципального) финансового контроля – орган государственного финансового контроля, осуществляющий контрольные действия в отношении объекта контроля: Счетная палата РФ, Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба РФ, Федеральная таможенная служба РФ, Центральный банк РФ, финансовые органы в регионах и муниципалитетах, контрольно-счетные органы субъектов и муниципалитетов РФ

Тариф страхового взноса – ставка страхового взноса, установленная на конкретный вид обязательного социального страхования с начисленных выплат и иных вознаграждений в пользу застрахованных лиц.

Текущий финансовый год – год, в котором осуществляется исполнение бюджета, составление и рассмотрение проекта бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Уведомление о применении бюджетных мер принуждения – документ органа бюджетного контроля, обязательный к рассмотрению финансовым органом, содержащий основания для применения предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетных мер принуждения.

Управление государственным (муниципальным) долгом – совокупность мероприятий государства по выплате доходов кредиторам и погашению займов, изменению условий уже выпущенных займов, определение условий и выпуск новых государственных ценных бумаг.

Управление дефицитом – комплекс мероприятий по определению предельного размера дефицита, поиску и привлечению источников его финансирования и разработке мероприятий по его ликвидации при наличии объективных предпосылок.

Управление финансами – процесс целенаправленного воздействия с помощью специальных приемов и методов на финансовые отношения и соответствующие им виды финансовых ресурсов для реализации функций субъектов власти и субъектов хозяйства, целей и задач их деятельности.

Финансовая политика – это совокупность государственных мероприятий, направленных на мобилизацию финансовых ресурсов, их оптимальное распределение и рациональное использование.

Финансовая система – совокупность различных сфер и звеньев финансовых отношений, характеризующихся особенностями в формировании, распределении и использовании фондов денежных средств, различной ролью в общественном воспроизводстве, и системы государственных и корпоративных финансовых органов.

Финансовое планирование – составление, разработка и реализация финансовых планов всех звеньев финансовой системы страны, которые объединены в единую систему для наилучшего функционирования и движения денежных средств.

Финансовое право представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования денежных фондов органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также субъектов хозяйства, необходимых для реализации воз-

ложенных на них функций и выполнения, стоящих перед ними задач

Финансовые органы - Министерство финансов Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие составление и организацию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации (финансовые органы субъектов Российской Федерации), органы (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющие составление и организацию исполнения местных бюджетов (финансовые органы муниципальных образований);

Финансовый контроль представляет особую сферу деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по сбору и анализу информации о действительном финансовом состоянии управляемого объекта и эффективности принятых управленческих решений

Финансовый план – документированная система взаимоувязанных показателей, отражающих предполагаемый объем поступления и использования финансовых ресурсов на планируемый период.

Фонд национального благосостояния – фонд, формируемый в составе федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов с целью обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и сбалансированности (покрытия дефицита) федерального бюджета и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Характеристики бюджета – общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета, дефицит (профицит) бюджета.

ЛИТЕРАТУРА

Законодательно-нормативные документы

1. Конституция Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая.
5. Жилищный кодекс Российской Федерации.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации.
7. Федеральный закон «О парламентском контроле» от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ.
8. Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ.
9. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.
10. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 № 2-ФКЗ.
11. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ.
12. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86.
13. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395-1.
14. Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22.04.1996 № 39.
15. Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27.11.1992 № 4015-1.
16. Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002 № 161-ФЗ.

17. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ.

18. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ

19. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82-ФЗ

20. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

21. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации» от 10.10.1991 г. № 1734-1.

22. Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» от 30.12.2008 № 307-ФЗ.

23. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации» от 20.07.1995 № 115-ФЗ.

24. Федеральный закон «О страховых пенсиях» от 28.12.2013 № 400-ФЗ.

25. Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15.12.2001 № 166-ФЗ.

26. Федеральный закон «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» от 30.04.2008 г. № 56-ФЗ.

27. Федеральный закон «О накопительной пенсии» от 28.12.2013 г. № 424-ФЗ.

28. Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ.

29. Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» от 29.12.2006 г. № 255-ФЗ.

30. Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24.07.1998 г. № 125-ФЗ.

31. Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ (ред. от 03.08.2018).

32. Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» от 16.07.1999 № 165-ФЗ.

33. Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29.11.2010 № 326-ФЗ

34. Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» от 29.11.2001 № 156.

35. Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» от 24.07.2002 № 11-ФЗ.

36. Федеральный закон «Об организованных торгах» от 21.11.2011 № 325-ФЗ.

37. Федеральный закон «О центральном депозитарии» от 07.12.2011 № 414-ФЗ.

38. Федеральный закон «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» от 13.07.2015 № 223.

39. Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.2003 № 173-ФЗ.

40. Постановление Правительства РФ «О Министерстве финансов Российской Федерации» от 30.06.2004 N 329.

41. Постановление Правительства РФ «О Федеральном казначействе» от 01.12.2004 г. № 703.

42. Постановление Правительства РФ «О Федеральной таможенной службе» от 16.09.2013 № 809.

43. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» от 30.09.2004 № 506.

44. Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации

«Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» от 15.04.2014 г. № 320.

45. Постановление Правительства РФ «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» от 15.08.2001 № 584.

46. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» от 20 июля 2011 г. № 1275-р.

47. Приказ Минфина России «О Порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня» от 30.09.2008 г. № 104н.

48. Приказ Минфина России «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» от 08.06.2018 № 132н.

49. Приказ Минфина России «О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» от 17.11.2016 г. № 213н.

50. Приказ Минфина России «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса» от 23.12.2014 г. № 163н.

51. Приказ Минфина России «О Порядке учета территориальными органами Федерального казначейства бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета» от 30.12.2015 г. № 221н.

52. Приказ Минфина России «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной рос-

писи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета), а также утверждения (изменения) лимитов бюджетных обязательств» от 27.08.2018 г. № 184н.

53. Приказ Минфина России «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации» от 18.12.2013 г. № 125н.

54. Приказ Минфина России «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» от 03.12.2010 № 552.

55. Приказ Федерального Казначейства «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления территориальными органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов» от 10 октября 2008 г. № 8н (ред. от 14.10.2016 г.).

56. приказ Федерального Казначейства «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства» от 17.10.2016 г. № 21н.

57. Положение Банка России «О Плане счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения» от 27.02.2017 N 579-П.

58. Концепция развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации: одобрена на заседании Рабочей группы Минфина России по развитию проекта «Бюджет для граждан» (протокол № 1 от 27.04.2016 г.).

59. Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполне-

нии в доступной для граждан форме: приказ Министерства финансов Российской Федерации № 86н, Министерства регионального развития Российской Федерации № 357, Министерства экономического развития Российской Федерации № 468 от 22.08.2013 г.

Литература

1. Аганбегян, А. Г. Финансы, бюджет и банки в новой России / А.Г. Аганбегян. - Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. - 400 с.

2. Балакина, А.П. Финансы : учебник / А.П. Балакина, И.И. Бабленкова. – М. : Дашков и К, 2017. – 384 с.

3. Боровикова, Е.В. Налогово-бюджетное планирование в Российской Федерации: Учебное пособие/ Боровикова Е. В. - 2 изд, перераб. и доп. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2015. - 164 с.

4. Бюджетная система Российской Федерации: субфедеральный и местный уровни / Курченко Л.Ф. - Москва :Дашков и К, 2018. - 252 с.

5. Бюджетное устройство Российской Федерации: теория и практика: Монография / Н.М. Сабитова. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2015. - 132 с.

6. Бюджетный контроль : учебное пособие для магистратуры / О. В. Болтинова, И. В. Петрова ; под ред. О. В. Болтиновой. - Москва : Норма : ИНФРА-М, 2018. - 160 с.

7. Внебюджетные фонды : учеб. пособие / П.А. Левчаев. - Москва : ИНФРА-М, 2018. - 149 с.

8. Государственные и муниципальные финансы : учебник / И.Н. Мысляева. - 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : ИНФРА-М, 2019. - 445 с.

9. Государственный и муниципальный долг [электронный полный текст] : учебник по направлению 38.03.01 «Экономика» профиль «Финансы и кредит» / Л. В. Агаркова, Б. А. Доронин, А. А. Гладилин, И. И. Глотова, Ю. Е. Клишина, И. М. Подколзина, Е. П. Томилина, О. Н. Углицких, С. Г. Шматко ; СтГАУ. - Ставрополь, 2015.

10. Государственный и муниципальный долг: Учебное пособие / Л.Б. Мохнаткина. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2015. - 151 с.

11. Грязнова, А. Г. Финансы / А. Г. Грязнова, Е. В. Маркина, М. Л. Седова. - М. : Финансы и статистика, 2012.

12. Демидов, М.В. Развитие правовых основ функционирования государственного финансового контроля в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2017. № 4 (30). С. 98–101.

13. Канкулова, М.И. Финансовое планирование и прогнозирование в системе управления общественными финансами// Финансы, денежное обращение и кредит. – 2016. – № 4(137). – С. 103-106.

14. Ковалева, Э.Р. Государственный финансовый контроль: учебное пособие/ Э.Р. Ковалева; Институт экономики, управления и права. – Казань: Познание, 2014. – 300 с.

15. Комягин, Д. А. Бюджетное право [Электронный ресурс] : учебник / Д. А. Комягин. - М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. - 593 с.

16. Лупей, Н. А. Финансы: учеб. пособие/ Лупей Н.А., Соболев В.И., 3-е изд. – М.: Магистр, НИЦ ИНФРА-М, 2016. - 448 с.

17. Мохнаткина, Л. Б. Государственный и муниципальный долг: Учеб пособие /Л.Б. Мохнаткина. - М.: ИНФРА-М, 2015. - 151 с.

18. Мысляева, И.Н. Государственные и муниципальные финансы : учебник / И.Н. Мысляева. - 3-е изд., перераб. и доп. - М. : ИНФРА-М, 2017. - 393 с.

19. Налогово-бюджетное планирование в Российской Федерации: Учебное пособие/Боровикова Е. В. - 2 изд, перераб. и доп. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2015.

20. Нечаев, А.С. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. Пособие / А.С. Нечаев, Д.А. Антипин, О.В. Антипина. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 266 с.

21. Нешитой, А.С. Финансы, денежное обращение и кредит : учеб. – Электрон. дан. – М. : Дашков и К, 2017. – 640 с.

22. Основы социального и пенсионного страхования в России: Учебное пособие/Е.В.Козлова - Москва : НИЦ ИНФРА-М, 2016. - 256 с.

23. Пансков, В. Г. Налоги и налогообложение: теория и практика : учеб. пособие для бакалавриата. М.: Юрайт, 2011 . С. 81.

24. Подъяблонская, Л.М. Актуальные проблемы государственных и муниципальных финансов : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Финансы и кредит» / Л.М. Подъяблонская, Е.П. Подъяблонская. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. - 303 с.

25. Развитие финансовой системы Российской Федерации: Учебное пособие / Чернецов С.А. - Москва :Магистр, НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 320 с.

26. Ржевская, Т.Г. Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций) : монография / Т.Г. Ржевская. - М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2017, - 159 с.

27. Рожкова, Э. С. Государственный финансовый контроль [Электронный ресурс] : учеб.пособие / Э. С. Рожкова, Л. Н. Абрамовских. - Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. - 128 с.

28. Селезнев, А. З. Государственный долг и внешние активы.: Учеб. пособие / А.З. Селезнев; Под ред. В.Ю. Катасонов. - М.: ИНФРА-М, 2010. - 284 с.

29. Сенчагов, В.К. Бюджет России: развитие и обеспечение экономической безопасности / В.К. Сенчагов - М.: ИНФРА-М, 2015. - 384 с.

30. Слепов, В. А. Финансы : учебник – 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. проф. В. А. Слепова. – М. : Магистр : ИНФРАМ, 2017. — 336 с.

31. Современное пенсионное обеспечение в Российской Федерации / Ермаков Д.Н., Хмелевская С.А. - Москва :Дашков и К, 2017. - 400 с.

32. Социальное страхование / Павлюченко В.Г., - 2-е изд., перераб и доп. - Москва :Дашков и К, 2018. - 480 с.

33. Управление государственными и муниципальными финансами: Учебник / Н.Д. Шимширт, Н.В. Крашенникова. - М.: Альфа-М: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 352 с.

34. Федоров, Л. В. Пенсионный фонд Российской Федерации [Электронный ресурс]: Учебник / Л. В. Федоров. - 2-е изд. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2013. - 396 с.

35. Финансы / Нешиной А.С., Воскобойников Я.М., - 11-е изд. - Москва :Дашков и К, 2018. - 352 с.

36. Финансы / Шуляк П.Н., Белотелова Н.П., Белотелова Ж.С. - Москва :Дашков и К, 2017. - 384 с.

37. Финансы : учебник / коллектив авторов ; под ред. Е. В. Маркиной. – 2-е изд., стер. – М. : КНОРУС, 2014. – 432 с.

38. Финансы : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, специальности «Финансы и кредит» / под ред. Г.Б. Поляка. — 4-е изд., перераб. и доп. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. - 735 с.

39. Финансы : учебник и практикум для академического бакалавриата / под общ. ред. Н. И. Берзона. – М. : Юрайт, 2018. – 498 с.

40. Шимширт, Н. Д. Управление государственными и муниципальными финансами: Учебник / Н.Д. Шимширт, Н.В. Крашенникова. - М.: Альфа-М: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 352 с.

Интернет ресурсы

1. Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/>

2. Центральный банк Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.cbr.ru/>

3. Пенсионный фонд Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pfrf.ru/>

4. Фонд социального страхования Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fss.ru/>

5. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ffoms.ru/>

6. Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/>

7. Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.scp.gov.ru/>

8. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://budget.gov.ru/epbs/>

9. Справочно-правовая система. Содержит законодательную базу, нормативно-правовую базу [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

10. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

Учебное издание

Глотова Ирина Ивановна,
Доронин Борис Алексеевич,
Агаркова Любовь Васильевна и др.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Учебник

Публикуется в авторской редакции.

Подписано в печать 23.12.2019.

Формат 60x84¹/₁₆. Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 28,83. Тираж 1000 экз. Заказ № 477.

ООО Издательско-книготорговый центр «Колос-с»,
115193, г. Москва, ул. Петра Романова, д. 12.
Тел. (495) 995-95-77. E-mail: izdat@kolos-s.com

Отпечатано в типографии издательско-полиграфического комплекса СтГАУ «АГРУС»,
г. Ставрополь, ул. Пушкина, 15. Тел. (8652) 35-06-94. E-mail: agrus2007@mail.ru