

Министерство образования и науки Российской Федерации

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

В. Ю. Цибульникова

---

---

# **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ**

---

---

Учебное пособие

Томск  
«Эль Контент»  
2013

УДК 336.1/.5(075.8)  
ББК 65.261я73  
Ц 938

Рецензенты:

**Куимова М. С.**, финансовый аналитик филиала ЗАО «ИнвестАгент» в г. Томске;  
**Красина Ф. А.**, доцент кафедры экономики ТУСУРа.

**Цибульникова В. Ю.**

Ц 938 Государственные и муниципальные финансы : учебное пособие / В. Ю. Цибульникова — Томск : Эль Контент, 2013. — 170 с.

ISBN 978-5-4332-0127-9

Цель дисциплины «Государственные и муниципальные финансы»: дать студентам теоретические знания в области государственных и муниципальных финансов, определить место и роль государственных и муниципальных финансов в финансовой системе страны, ознакомить студентов с организацией финансовых отношений государства, субъектов федерации и муниципальных образований.

Для получения соответствующих знаний, умений и навыков студенты должны изучить и освоить состав и особенности ГМФ, их значение для социально-экономического развития государства и местного самоуправления, основы организации и функционирования финансовой системы страны в целом и отдельных ее сфер и звеньев, взаимосвязь ГМФ с другими звеньями финансовой системы, сущность и задачи государственной финансовой, налоговой и бюджетной политики, финансовые основы системы государственного социального обеспечения, сущность и назначение государственного и местного бюджета, состав бюджетной системы страны, принципы ее построения, структуру доходов и расходов государства, этапы бюджетного процесса.

Все эти знания помогут анализировать факты экономической жизни страны в своей практической деятельности, в принятии эффективных финансовых решений.

УДК 336.1/.5(075.8)  
ББК 65.261я73

ISBN 978-5-4332-0127-9

© Цибульникова В. Ю., 2013  
© Оформление.  
ООО «Эль Контент», 2013

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b>	<b>5</b>
<b>1 Основы государственных и муниципальных финансов</b>	<b>7</b>
1.1 Основы государственных финансов . . . . .	7
1.1.1 Понятие и функции финансов. Основные звенья финансовой системы России . . . . .	7
1.1.2 Основная сущность и функции государственных и муниципальных финансов . . . . .	11
1.1.3 Значение государственных и муниципальных финансов для экономики . . . . .	12
1.2 Основы финансовой политики государства . . . . .	15
1.3 Бюджетная политика государства . . . . .	16
1.4 Основные составляющие финансовой системы Российской Федерации . . . . .	19
1.5 Основные полномочия государственных органов в финансовой системе . . . . .	22
<b>2 Основа государственных финансов – бюджетная система Российской Федерации</b>	<b>28</b>
2.1 Сущность государственного бюджета и его основные функции . . . . .	28
2.2 Основы бюджетного устройства Российской Федерации . . . . .	32
2.3 Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации . . . . .	35
2.4 Бюджетный процесс в РФ . . . . .	38
2.4.1 Ключевые участники бюджетного процесса и составление проекта бюджета . . . . .	38
2.4.2 Процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета . . . . .	45
2.4.3 Исполнение бюджета . . . . .	49
2.4.4 Составление, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности . . . . .	51
2.5 Понятия бюджетного дефицита, бюджетного профицита и государственного долга . . . . .	53
2.5.1 Характеристика доходов и расходов федерального бюджета Российской Федерации . . . . .	53
2.5.2 Бюджетный дефицит . . . . .	59
2.5.3 Бюджетный профицит и стабилизационный фонд . . . . .	61
2.5.4 Государственные и муниципальные займы . . . . .	62
2.5.5 Государственный долг . . . . .	62

<b>3</b>	<b>Государственные социальные внебюджетные фонды</b>	<b>65</b>
3.1	Основные функции и задачи государственных социальных внебюджетных фондов . . . . .	65
3.2	Пенсионный фонд Российской Федерации . . . . .	67
3.3	Федеральный фонд социального страхования Российской Федерации	69
3.4	Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации . . . . .	72
3.5	Экономические внебюджетные фонды . . . . .	75
<b>4</b>	<b>Региональные и муниципальные финансы</b>	<b>77</b>
4.1	Региональные финансы: понятие, сущность, состав и функции . . . . .	77
4.2	Институциональная структура финансовой системы региона . . . . .	81
4.3	Методы изучения и анализа региональных финансов . . . . .	83
4.4	Межбюджетные отношения в бюджетной системе региона . . . . .	85
4.5	Приоритетные направления регулирования межбюджетных отношений . . . . .	90
4.6	Основы муниципальных финансов . . . . .	94
4.6.1	Сущность и функции муниципальных финансов . . . . .	94
4.6.2	Местный бюджет как основа муниципальных финансов . . . . .	104
4.7	Межбюджетные отношения на муниципальном уровне . . . . .	116
4.8	Бюджетный процесс на муниципальном уровне . . . . .	120
<b>5</b>	<b>Государственный и муниципальный кредит</b>	<b>126</b>
5.1	Понятие государственного и муниципального кредита . . . . .	126
5.2	Виды и формы государственного и муниципального долга . . . . .	131
5.3	Основные методы управления государственным долгом РФ . . . . .	134
<b>6</b>	<b>Государственный и муниципальный финансовый контроль</b>	<b>141</b>
6.1	Содержание и формы контроля . . . . .	141
6.2	Органы государственного финансового контроля . . . . .	146
6.3	Методы финансового контроля . . . . .	149
	<b>Заключение</b>	<b>151</b>
	<b>Литература</b>	<b>152</b>
	<b>Глоссарий</b>	<b>154</b>

---

# ВВЕДЕНИЕ

---

Финансы — неотъемлемый элемент нашей повседневной жизни. Задачи и проблемы финансов, налогов, страхования глубоко проникли в общественную жизнь. Данное учебное пособие посвящено государственным и муниципальным финансам. Оно составлено в соответствии с требованиями к содержанию и уровню подготовленности студентов, изложенными в Государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования.

Целью дисциплины «Государственные и муниципальные финансы» является изучение системы государственных и муниципальных финансов, теории и практики управления финансами на государственном и муниципальном уровнях.

В процессе изучения дисциплины «Государственные и муниципальные финансы» решаются следующие задачи:

- приобретение студентами знаний о современной финансовой системе Российской Федерации, ее основных сферах, звеньях и их взаимосвязи;
- формирование умений применять на практике теоретические знания в области финансов;
- развитие способностей выявлять основные тенденции развития финансов и исследовать проблемные ситуации в области финансов;
- формирование и развитие способностей решать конкретные вопросы, связанные со стабилизацией финансов, повышением устойчивости бюджетной системы, укреплением денежного обращения в Российской Федерации.

Государственные и муниципальные финансы являются важным звеном любой финансовой системы. Они тесно связаны с кредитной, банковской и страховой системами. Государственные финансы — важный элемент финансового рынка. Посредством государственных финансов осуществляется также взаимодействие между странами, развивается мировое хозяйство. Поэтому, не имея представлений, что такое государственные финансы, как они функционируют, трудно судить и о том, как в целом работает финансово-кредитная система любой страны.

Государственные финансы — это мощный рычаг макроэкономического регулирования. Посредством умелого использования этого инструмента государство может решать самые разные задачи: регулировать темпы экономического роста, поддерживать стабильность денежной единицы, регулировать уровень ссудного процента, сглаживать конъюнктурные колебания.

По окончании изучения дисциплины «Государственные и муниципальные финансы» студент должен:

- иметь представление о системе государственных и муниципальных финансов, этапах, процедуре и технологиях бюджетного процесса, взаимодействии различных факторов, оказывающих влияние на финансы;
- знать понятия финансов, государственных и муниципальных финансов, их структуру и функции; содержание и состав финансово-кредитной системы; основные субъекты финансового рынка и их функции; структуру государственного финансового механизма; современное состояние государственного и муниципального сектора экономики; основные направления и механизмы реализации финансовой политики; концепции государственного финансового регулирования;
- уметь ориентироваться в потоке финансовой информации, изменениях нормативно-правового характера, работать с финансовыми документами бюджетной сферы, принимать финансово обоснованные решения по оптимизации финансовых отношений;
- владеть понятийным аппаратом, описывающим структуру, принципы организации и взаимосвязь элементов государственных и муниципальных финансов; навыками разработки решений в области государственных и муниципальных финансов.

## Соглашения, принятые в книге

Для улучшения восприятия материала в данной книге используются пиктограммы и специальное выделение важной информации.



.....  
*Эта пиктограмма означает определение или новое понятие.*  
 .....



.....  
 Эта пиктограмма означает внимание. Здесь выделена важная информация, требующая акцента на ней. Автор здесь может поделиться с читателем опытом, чтобы помочь избежать некоторых ошибок.  
 .....



.....  
 В блоке «На заметку» автор может указать дополнительные сведения или другой взгляд на изучаемый предмет, чтобы помочь читателю лучше понять основные идеи.  
 .....



.....  
**Контрольные вопросы по главе**  
 .....

---

# Глава 1

## ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

---

### 1.1 Основы государственных финансов

#### 1.1.1 Понятие и функции финансов. Основные звенья финансовой системы России



.....  
***Финансы** — это отношения, связанные с формированием, распределением и с использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий рыночного воспроизводства [1].*  
.....



.....  
***Финансы** — это экономический инструмент распределения и перераспределения национального дохода, орудие контроля над образованием и использованием фондов денежных средств.*  
.....

Основными количественными характеристиками национального дохода являются валовой внутренний продукт и валовой национальный продукт. Финансы выступают неотъемлемым связующим звеном между созданием национального дохода и его использованием и способствуют его распределению.

Современная экономика не может существовать без государственных финансов, так как ряд потребностей общества может финансироваться только государством. К таким потребностям относятся такие общественные блага, как национальная безопасность, почта, общественный транспорт и т. п. Более того, только государство может финансировать атомную промышленность, космические исследования и другие приоритетные отрасли экономики.

Распределительные процессы в экономике происходят не только через финансы, но также через цены и кредит. Прежде чем произойдет распределение национального дохода, произведенные товары и услуги должны быть реализованы. При этом цены определяют величину денежных средств, поступающих в национальный доход, выступая основой дальнейшего распределительного процесса. Кроме того, цены оказывают воздействие и на воспроизводство, регулируя спрос и предложение на товары и услуги.

Крупные распределительные процессы протекают и в сфере кредитных отношений. Кредит представляет собой движение ссудного фонда, которое осуществляется через банковскую систему и специальные финансово-кредитные институты [2].

Банки аккумулируют свободные денежные средства организаций и частных лиц и передают их тем организациям и частным лицам, которым денежные средства требуются, на основе целевой направленности, обеспеченности, возвратности, платности и срочности.

Следовательно, главное назначение финансов состоит в том, чтобы путем образования денежных фондов не только обеспечить потребности государства, организаций и частных лиц в денежных средствах, но и организовать контроль над расходованием финансовых ресурсов. Основные виды денежных отношений представлены в таблице 1.1.

Таблица 1.1 – Субъекты и предметы денежных отношений

<b>1 Субъект денежных отношений</b>	<b>Предмет денежных отношений</b>	<b>2 Субъект денежных отношений</b>
Организации	приобретение товарно-материальных ценностей, реализация продукции и услуг	Организации
	создание централизованных фондов денежных средств и их распределение	Вышестоящие структуры
	уплата организациями налогов в бюджетную систему для финансирования государственных расходов	Государство
Частные лица	внесение налогов и добровольных платежей	Государство
	внесение платежей и получение ресурсов	Организации, внебюджетные фонды
Органы имущественного и личного страхования	уплата страховых взносов и при возмещении ущерба (при наступлении страхового случая)	Организации, частные лица

В экономике финансы выполняют четыре функции:

*Распределительная функция* выражается через процесс использования денежных средств, накопленных ранее, для удовлетворения соответствующих нужд и потребностей хозяйственной системы в финансовых ресурсах.

При распределении национального дохода среди участников производства формируются первичные (или основные) доходы:

- оплата труда работников, занятых в сфере производства,
- доходы предприятий сферы производства.

Однако только первичные доходы не могут образовать общественные денежные фонды, достаточные для обеспечения национальной безопасности, развития приоритетных отраслей экономики, удовлетворения материальных и культурных потребностей граждан [2]. Необходимо дальнейшее перераспределение национального дохода:

- межотраслевое и территориальное перераспределение в интересах наиболее эффективного и рационального использования доходов и накоплений организаций и частных лиц,
- перераспределение части дохода из производственной сферы в непроизводственную (образование, культура, здравоохранение, социальное страхование и социальное обеспечение, государственное управление и т. п.),
- перераспределение доходов между различными социальными группами граждан страны.

В результате такого перераспределения образуются вторичные (или производные) доходы:

- доходы, полученные в отраслях непроизводственной сферы,
- налоги (например, подоходный налог с физических лиц) и др.

Перераспределение национального дохода в Российской Федерации происходит в процессе структурной перестройки национальной экономики, развития ее приоритетных отраслей, а также в пользу наименее обеспеченных слоев населения.

Таким образом, перераспределение дохода происходит между отраслями экономики, отдельными регионами страны, формами собственности и социальными группами.



.....  
Конечная цель распределения и перераспределения национального дохода состоит в развитии производительных сил, укреплении государства, создании рыночных структур экономики, повышении социального уровня жизни граждан. При этом роль финансов подчинена задачам повышения материальной заинтересованности работников и коллективов предприятий в улучшении финансово-хозяйственной деятельности, достижении наилучших результатов при наименьших затратах [2].  
.....

*Контрольная функция* выражается через финансовый контроль за количественными и качественными параметрами процессов мобилизации и использования финансовых ресурсов.

Контрольная функция финансов состоит в контроле над распределением национального дохода по соответствующим фондам, а также за расходованием этих фондов по назначению.

Финансовый контроль в современных условиях направлен на обеспечение развития общественного и частного производства, ускорение научно-технического прогресса, улучшение качества работы во всех отраслях национальной экономики.

Он охватывает и производственную сферу, и непроизводственную, нацелен на повышение экономического стимулирования, рациональное и бережное расходование материальных, трудовых, финансовых ресурсов и природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, пресечение бесхозяйственности и расточительства [2].

*Накопительная функция* финансов состоит в процессе образования денежных средств, необходимых для функционирования любой хозяйственной системы.

Функция формирования денежных фондов (доходов) алгоритмически состоит из следующих этапов:

- создание финансовой теории, соответствующей состоянию развития экономики государства и имеющей целью обеспечение экономического роста,
- формирование финансового механизма, обеспечивающего сбор доходов,
- прогнозирование и планирование доходов,
- утверждение доходов бюджета,
- накопление доходов в бюджет и внебюджетные фонды,
- формирование бюджетных фондов для обеспечения целевых функций государства.

*Регулирующая функция* связана с вмешательством государства в процесс воспроизводства через налоги, государственные расходы, государственный кредит.

Согласно кейнсианской экономической теории основным инструментом регулирования экономики является бюджетная политика. Государство посредством государственных расходов, государственного кредита, налогов может влиять на занятость рабочей силы и загрузку производственных мощностей.

Роль финансов в экономике многообразна, но, тем не менее, ее можно свести к трем основным направлениям:

- финансовое обеспечение потребностей расширенного воспроизводства;
- покрытие затрат за счет финансовых ресурсов (собственных, заемных, привлеченных);
- финансовое регулирование экономических и социальных процессов.

Финансовая система — совокупность взаимосвязанных между собой сфер и звеньев финансовых отношений.

Структура финансовой системы, сложившейся в Российской Федерации в результате рыночных преобразований 90-х гг., и система государственных финансовых органов представлены на рисунке 1.1.



Рис. 1.1 – Финансовая система Российской Федерации [1]

Разграничение финансовой системы на отдельные сферы (подразделения) и звенья обусловлено особенностями функционирования каждого звена, различиями в методах распределения и использования фондов денежных средств и, следовательно, особой ролью в финансовой системе.

### 1.1.2 Основная сущность и функции государственных и муниципальных финансов

Государственные и муниципальные финансы выражают экономические отношения, связанные с обеспечением источниками финансирования реализации государственных и муниципальных функций. Их функционирование направлено на достижение общих целей развития общества [3].

Государственные и муниципальные финансы функционируют в рамках финансовой системы Российской Федерации и являются ее главным звеном.

И государственные, и муниципальные финансы выполняют следующие функции: распределительную; регулируемую; контрольную.

*Распределительная функция* государственных и муниципальных финансов заключается в том, что через распределение и перераспределение внутреннего валового продукта (ВВП) и части национального дохода обеспечиваются общегосударственные потребности, формируются источники финансирования общественного сектора экономики, достигается сбалансированность бюджетов и внебюджетных

фондов в рамках единой бюджетной системы Российской Федерации. Государственные и муниципальные финансы функционируют на основе перераспределения финансовых ресурсов через систему централизованных фондов. С помощью этой функции они обслуживают воспроизводственные процессы как в рамках относительно обособленных структурных образований, так и в общегосударственном масштабе [1].

Суть распределительной функции государственных и муниципальных финансов заключается в том, что вновь созданная стоимость подлежит распределению в целях выполнения денежных обязательств предприятий перед бюджетом. Ее результатом является формирование и использование централизованных фондов денежных средств, содержание непроизводственной сферы экономики.

*Регулирующая функция* государственных и муниципальных финансов заключается в обеспечении развития различных сфер общественной жизни через систему льгот и экономических программ.

*Контрольная функция* государственных и муниципальных финансов заключается в установлении контроля за реальным денежным оборотом, участником которого является государство, формированием централизованных фондов денежных средств. Контроль может осуществляться:

- за изменением финансовых показателей, состоянием платежей расчетов (т. е. применяется система санкций и поощрений, использующая меры принудительного или стимулирующего характера);
- за реализацией стратегии финансирования. Здесь происходит реализация долгосрочной финансовой политики, в которой основное внимание обращается на предвидение изменений и заблаговременное приспособление к ним порядка и условий финансирования.

Контрольная функция государственных и муниципальных финансов реализуется по следующим основным направлениям:

- а) контроль за правильным и своевременным перечислением средств в бюджеты;
- б) контроль за соблюдением заданных параметров централизованных фондов денежных средств с учетом потребностей производственного и социального развития;
- в) контроль за целенаправленным и эффективным использованием финансовых ресурсов.

Целевое и эффективное использование финансовых ресурсов контролируется на основе составляемых плановых и отчетных смет образования и расходования денежных средств.

### 1.1.3 Значение государственных и муниципальных финансов для экономики

Потребности общества очень изменчивы, а производство стремится приспособиться к ним. В связи с чем экономика любой страны развивается неравномерно, так как это сложный народнохозяйственный комплекс. Неравномерность развития экономики приводит к тому, что отдельные ее звенья вырываются вперед, другие — отстают в своем росте. Между тем нормальное функционирование народнохозяй-

ственного комплекса возможно лишь при условии, когда каждое его структурное подразделение органично увязано с другими. Лишь на основе такой увязки достигается необходимая пропорциональность структуры общественного производства, которая обеспечивает сбалансированное его развитие как единого целого [1].

Согласованное функционирование разных частей экономики достигается путем ее регулирования, под которым понимается изменение темпов роста отдельных структурных подразделений, призванное перестроить производство в соответствии с изменившимися потребностями общества. В условиях рынка регулирование экономики обеспечивается путем перераспределения финансовых ресурсов.

В экономике также происходит саморегулирование, которое базируется на свободе субъектов хозяйствования, в выборе ими своих партнеров и форм взаимоотношений с ними, самостоятельном распоряжении продуктами своей деятельности и т. п. Свобода предпринимателей в методах формирования финансовой базы не безгранична. Она регулируется деятельностью различных организационных структур (союзов предпринимателей, ассоциаций и др.), способствующих установлению цивилизованных взаимоотношений между всеми участниками воспроизводственного процесса.

Саморегулирование обеспечивается функционированием рынка, в том числе финансового. Именно рынок служит гибкости и эластичности экономики, проведению в ней в кратчайшие сроки структурной перестройки. Благодаря ему создается возможность свободного и быстрого перераспределения финансовых ресурсов между разными подразделениями народного хозяйства [1].

Однако в некоторых случаях оптимальному распределению финансовых ресурсов препятствуют монополии. В определенных видах производственной деятельности индивидуальная (рыночная) и социальная оценки результативности хозяйствования не совпадают. Рыночный механизм не в состоянии обеспечить перераспределение доходов в соответствии с целями демократического общества. В кризисных ситуациях рынок слабо влияет на стабилизацию экономики. Поэтому возникает необходимость в дополнительном механизме регулирования экономики.

Одновременно с саморегулированием большое влияние на структуру общественного производства оказывает государственное вмешательство в экономику. Необходимость такого вмешательства обусловлена решением задач, связанных с удовлетворением потребностей всего общества — обеспечением крупных структурных сдвигов, поддержкой приоритетных направлений экономического развития, расширением и совершенствованием объектов социальной и производственной инфраструктуры и т. д.

Вмешательство государства в экономику основано на использовании законодательными и исполнительными органами власти стоимостных рычагов воздействия на процессы общественного развития. С помощью государственных инвестиций, налоговой, бюджетной и амортизационной политики, деятельности различных государственных структур складывается тот конкретный механизм влияния на экономику, который обеспечивает ее переход в новое качество.

В регулировании экономики принимают участие разные сферы и звенья финансовой системы: финансы предприятий, страхование, государственный бюджет и др.



.....

Главным инструментом регулирования воспроизводственных пропорций являются финансы предприятий. С их помощью происходит регулирование воспроизводственной структуры производимого продукта; обеспечивается финансирование потребностей расширенного воспроизводства на основе установления оптимального соотношения между средствами, направляемыми на потребление и накопление; осуществляется воздействие на трудовые ресурсы [1].

.....

Широкое использование финансов предприятий для регулирования воспроизводственных пропорций не исключает, однако, участия в данном процессе страхования (в случае ощутимого ущерба от наступления страховых событий), банковского кредита (при временной нехватке финансовых ресурсов), бюджета (при использовании механизма налогообложения, предоставлении налоговых льгот, выделении бюджетных субсидий и т. д.).

При регулировании отраслевых пропорций предприятия ищут на финансовом (страховом и т. д.) рынке зоны наиболее выгодного приложения финансовых ресурсов, имеющих в их распоряжении: покупают акции других предприятий, инвестируют свои средства в недвижимость, предоставляют их займы банкам и государству и т. д. Государство же регулирует отраслевую структуру общественного производства, используя свой бюджет и внебюджетные фонды, проводя активную амортизационную и таможенную политику, влияя на цены и т. д.

В регулировании территориальных пропорций принимают участие главным образом государственные и местные финансы, а также частично финансы предприятий. Это регулирование осуществляется путем предоставления дотаций и субвенций нижестоящим бюджетам формирования и использования территориальных фондов регулирования, различных форм государственного кредита и т. п. Влияние финансов предприятий на территориальную структуру общественного производства происходит путем расширения зоны предпринимательства, инвестирования средств в затраты на развитие городов и новых населенных пунктов и т. д.

Широкое использование финансов для регулирования стоимостной структуры общественного производства не означает, что из этого процесса могут быть исключены другие рычаги. Одна из важных задач современного этапа развития экономики состоит в том, чтобы при регулировании отраслевых и территориальных пропорций оптимально сочетались все методы перераспределения стоимости — финансовый (в том числе бюджетный), кредитный, ценовой.

## 1.2 Основы финансовой политики государства



.....  
***Финансовая политика** — это основанная на финансовом законодательстве целенаправленная деятельность государства, связанная с мобилизацией финансовых ресурсов, их распределением и использованием для выполнения государством своих функций [1].*  
.....

Главными задачами финансовой политики являются:

- 1) обеспечение финансовыми ресурсами программ, осуществляемых государством;
- 2) установление рационального, с точки зрения государства, распределения и использования финансовых ресурсов;
- 3) сосредоточение финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственной политики;
- 4) достижение финансовой устойчивости и финансовой независимости государства;
- 5) создание устойчивой материальной основы функционирования хозяйствующих субъектов;
- 6) формирование уровня доходов, обеспечивающих нормальное воспроизводство населения.

Финансовая политика — это самостоятельная сфера деятельности государства. Но в то же время она тесно связана с любым другим видом деятельности государства, будь то кредитно-денежная, социальная или внешнеэкономическая политика государства. Это обусловлено тем, что решить те или иные задачи государство не в состоянии, если оно не располагает соответствующими финансовыми ресурсами.

Для оценки финансовой политики и выработки рекомендаций по ее корректировке важно четко представлять, каким целям она служит и что, в конечном счете, должно быть решено с помощью данных финансовых инструментов.

Финансовая политика государства включает следующие элементы:

- бюджетную политику;
- налоговую политику;
- ценовую политику;
- кредитно-денежную политику;
- таможенную политику;
- политику внешних и внутренних заимствований;
- политику в области международных финансов.

Финансовая политика реализуется посредством финансового механизма, который представляет собой часть хозяйственного механизма.

Он включает:

- совокупность организационных форм финансовых отношений;
- порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств;
- методы финансового планирования;
- формы управления финансами и финансовой системой;
- финансовое законодательство.

### 1.3 Бюджетная политика государства

Центральное место в финансовой политике государства занимает бюджетная политика.

Выполнение органами государственной власти своих функций и реализация задач, стоящих перед обществом и государством, непосредственно зависит от наличия денежных ресурсов, сконцентрированных в федеральном бюджете.

В процессе мобилизации ресурсов в бюджет и использования денежных средств из бюджета возникают финансово-кредитные отношения между властью в лице государства, налогоплательщиками и получателями бюджетных ассигнований. Эти отношения строятся в соответствии с бюджетной политикой, разрабатываемой и реализуемой органами государственной власти [1].

В мировой практике бюджеты государства разрабатываются, утверждаются и исполняются для достижения определенных целей в развитии бюджетной сферы, т. е. обеспечения тех видов деятельности, которые финансируются за счет бюджетных средств.



.....  
***Бюджетная политика** — это многосторонний процесс, включающий действия органов власти всех уровней не только в бюджетной сфере, но в налоговой, ценовой, кредитной и в целом в финансовой [4].*  
 .....

С точки зрения бюджетной сферы бюджетная политика представляет собой совокупность действий и мероприятий, проводимых органами власти в сфере управления формированием и исполнением бюджета по выполнению ими функций перед обществом и государством.

Бюджетная политика предполагает:

- определение целей и задач в области бюджетов;
- разработку механизма мобилизации денежных ресурсов в бюджеты и внебюджетные фонды разных уровней бюджетной системы;
- выбор направлений использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов;
- управление бюджетным процессом;
- организацию регулирования экономических и социальных процессов с помощью бюджетных ресурсов.

Целями бюджетной политики являются:

- законодательное разграничение бюджетных полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов РФ и органами власти местного самоуправления в вопросах всего цикла бюджетного процесса;
- реализация прав самостоятельно принимать каждым органом власти на соответствующем уровне решения о направлениях и объемах использования бюджетных средств;
- бездефицитность бюджетов любого уровня бюджетной системы за счет изменения налоговой системы, регулирования поступлений доходов в бюджеты от налоговых и неналоговых источников доходов;
- сбалансированность бюджетов всех уровней бюджетной системы путем согласования между звеньями бюджетной системы принципов, методов, показателей и нормативов перераспределения бюджетных средств;
- контроль за целевым, экономичным и эффективным использованием бюджетных средств на социально-экономическое развитие на любом уровне бюджетной системы.

Бюджетная политика является ядром экономической политики государства и отражает все его финансовые взаимоотношения с общественными институтами и гражданами.

От качества федерального бюджета, заложенных в него параметров зависят и уровень социальной защиты граждан, и инвестиционные возможности государства, и степень влияния России на международной арене, и даже предпринимательская активность граждан [1].

Основными инструментами проведения государственной бюджетной политики выступают, прежде всего, такие фискальные рычаги воздействия, как налоги, государственные расходы, трансферты, госзакупки и госзаймы.

Эффективность функционирования бюджетной политики в существенной степени зависит от бюджетного потенциала, характеризующего потенциальную возможность аккумулирования финансовых ресурсов в бюджет (возможный бюджетный потенциал). Наряду с этим следует выделять реальный бюджетный потенциал, который фактически способно организовать государство (фактический объем денежных ресурсов, аккумулируемых в руках государства).

На основе категории бюджетного потенциала следует оценивать возможности реализации функций государства, включая функции государственного регулирования экономики. Рост и падение бюджетного потенциала сказывается на инвестиционной, социальной, оборонной, регулирующих функциях бюджета и всего государства. Как правило, в условиях экономического и финансового кризиса происходит существенное уменьшение бюджетного потенциала и наличие большого разрыва между возможным потенциалом и фактическим бюджетом в основном в силу низкой собираемости налогов [4].

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.

Основными принципами бюджетной политики являются:

- реалистичность, т. е. исключение ошибок в прогнозировании социально-экономического развития;
- ответственность государства за безусловное выполнение взятых на себя обязательств;
- жесткость бюджетов, превращение 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.



.....  
 При планировании бюджетной политики государство должно исходить из необходимости обеспечения финансовой и социальной стабильности. В современных условиях России ее бюджетная политика направлена на преодоление последствий системного кризиса и стабилизации в первую очередь социально-экономической ситуации.  
 .....

С этой целью наиболее актуальными задачами бюджетной политики являются:

- повышение уровня минимальных государственных гарантий перед обществом: минимальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий и их своевременное регулирование в соответствии с ростом потребительских цен;
- стабилизация уровня жизни населения, создание условий во всех регионах режима защищенности наименее обеспеченной части населения, предотвращение обнищания населения и минимизация негативных последствий безработицы;
- оказание помощи населению регионов, попавших в кризисные ситуации в результате катастроф, стихийных бедствий, межнациональных конфликтов и сепаратистских последствий;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов при одновременной поддержке тех регионов, которые имеют важное стратегическое значение;
- стабилизация работы сектора экономики как главного элемента обеспечения жизни общества и безопасности государства;
- централизация всех видов доходов и иных ресурсов на счете Федерального казначейства с целью оперативного вмешательства в негативные последствия;
- обеспечение государственной монополии на производство и оборот алкогольной и других видов продукции;
- погашение задолженности бюджетным организациям и другим получателям бюджетных средств;

- реструктуризация государственных долгов, инвентаризация высших и внутренних заимствований и результатов их использования;
- принятие мер по перечислению дивидендов по акциям, находящимся в государственной собственности, и прибыли ЦБ РФ в федеральный бюджет;
- обеспечение сбалансированности бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов;
- повышение роли бюджета развития РФ как источника государственной инвестиционной политики и т. д.

Бюджетная политика главным образом проявляется в процессе реализации работ по мобилизации денежных ресурсов в бюджеты и их использовании в ходе бюджетного процесса.

Оценку качества бюджетной политики принято проводить по следующим показателям:

- 1) стабильность доходов от реального сектора экономики;
- 2) пропорциональность роста доходов и расходов;
- 3) динамика доли текущих и капитальных расходов в структуре расходов бюджета;
- 4) соотношение процентных и непроцентных расходов в бюджете;
- 5) наличие сфер (отраслей), финансирование которых улучшается или ухудшается;
- 6) доля расходов бюджета на финансирование реального сектора экономики.

## 1.4 Основные составляющие финансовой системы Российской Федерации



.....  
**Финансовая (или финансово-кредитная) система** — это система форм и методов образования, распределения и использования фондов денежных средств государства и предприятий.  
 .....

Роль государства в социально-экономическом развитии общества определяет необходимость централизации в его распоряжении значительной части финансовых ресурсов. Поэтому основой централизованных (или общегосударственных) финансов являются бюджеты соответствующих уровней (в Российской Федерации выделяются федеральный, региональные и местные бюджеты).

Федеральный, региональные и местные бюджеты представляют собой форму образования и использования централизованных фондов денежных средств, необходимых для обеспечения функций государства и местных органов самоуправления.

Бюджет играет ведущую роль в создании экономических условий для обеспечения национальной безопасности, содержания органов государственного управления, проведения фундаментальных исследований, обеспечения охраны окружающей среды, поддержания и развития социальной и культурной сферы, а также предприятий различных форм собственности.



.....  
*Важным звеном общегосударственных финансов являются также государственные внебюджетные фонды — фонды денежных средств, образуемые вне бюджета и предназначенные, как правило, для реализации прав граждан в области социального и медицинского обеспечения.*  
.....

Общегосударственным финансам принадлежит ведущая роль в регулировании экономических процессов и распределительных отношений на макроуровне. Формирование и распределение общегосударственных финансов имеют централизованный характер, общегосударственные финансы аккумулируются в распоряжении государства и местных органов самоуправления.

Децентрализованные финансы — это финансы кредитно-банковской сферы, страховых компаний, коммерческих предприятий и некоммерческих организаций.

Через привлечение свободных денежных средств хозяйствующих субъектов и частных лиц формируются финансы кредитно-банковской системы и страхования. Кредитные средства служат основным источником удовлетворения спроса хозяйствующих субъектов и частных лиц на дополнительные денежные ресурсы. Даже при очень высоком уровне самофинансирования для ведения предпринимательской деятельности, как правило, оказывается недостаточно только собственных средств.

Кредитные средства обслуживают не только текущие потребности предприятий, но и их инвестиционную деятельность.

Очень динамично растет в настоящее время рынок потребительского кредитования, частные лица имеют возможность получить кредит на покупку бытовой техники и мебели, транспортных средств и недвижимости, оплату образовательных услуг и т. п.

В состав кредитно-банковской системы входит и финансовый рынок. Особо отметим, что финансовый рынок служит одним из механизмов, с помощью которых финансы кредитно-банковской системы участвуют в кредитовании государства — путем приобретения государственных ценных бумаг.

Финансы страховых компаний представляют собой звено финансовой системы, которое обеспечивает покрытие возможных убытков при наступлении неблагоприятных событий — страховых случаев.

Денежным обеспечением страхования являются страховые фонды, которые могут быть организованы в следующих организационных формах:

- централизованный страховой (резервный) фонд,
- фонды самострахования,
- страховые фонды страховщиков (страховых компаний).

Финансы коммерческих предприятий образуются из собственных денежных доходов и накоплений этих предприятий. Основой единой финансовой системы страны служат финансы коммерческих предприятий, которые обслуживают воспроизводство и распределение валового внутреннего продукта и формируют преобладающую часть финансовых ресурсов национальной экономики.

Основным источником функционирования и развития коммерческих предприятий является получение прибыли. При этом предприятия обладают реальной финансовой независимостью, самостоятельно распоряжаясь финансовыми результатами своей деятельности, формируя производственные и социальные фонды, изыскивая необходимые средства для инвестиций, в том числе и с использованием финансовых ресурсов других звеньев финансовой системы.

От состояния финансов коммерческих предприятий существенно зависит обеспеченность общегосударственных денежных фондов финансовыми ресурсами. В свою очередь, различные предприятия могут использовать в своей деятельности банковский кредит, фонды страхования, бюджетные ресурсы, иногда и государственный кредит.

Финансы некоммерческих организаций принимают косвенное участие в воспроизводственных процессах, поскольку цели функционирования таких организаций не связаны напрямую с получением прибыли. Деятельность некоммерческих организаций состоит в предоставлении общественно значимых услуг, потребление которых сопровождается сильными внешними эффектами для всего общества и каждого конкретного его члена. К таким услугам относятся, прежде всего, сфера национальной безопасности, образование, здравоохранение и т. п. Децентрализованные финансы в большей степени осуществляют регулирование экономических процессов на микроуровне. В то же время нельзя утверждать, что децентрализованные финансы обслуживают только уровень хозяйствующих субъектов (в широком их понимании), поскольку все звенья финансовой системы находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости [5].

Государство, принимая соответствующие законы и нормативные акты, воздействует через финансовую систему на формирование и централизованных, и децентрализованных финансовых ресурсов. Для этого используются такие инструменты, как налоги, система кредитования, механизм ценообразования и т. д.

Общегосударственные финансы органично связаны с другими звеньями финансовой системы. С одной стороны, главным источником доходов бюджета является валовой внутренний продукт, создаваемый в сфере производства, далее посредством налогообложения формируется бюджет и социальные внебюджетные фонды.

С другой стороны, процесс расширенного воспроизводства осуществляется предприятиями не только за счет собственных средств, но и с возможным привлечением прямых ассигнований из бюджета либо государственного кредита.

Кроме того, финансы предприятий связаны и с кредитной системой. При недостатке собственных средств, особенно на пополнение оборотного капитала, предприятия используют банковские кредиты.

Для решения своих финансово-экономических задач предприятия могут также привлекать средства других хозяйствующих субъектов, наиболее распространенным из которых является выпуск ценных бумаг — акций, облигаций и др.

## 1.5 Основные полномочия государственных органов в финансовой системе

Существует система органов управления, для которых сама финансовая деятельность — основная, определяющая содержание их компетенции. Эта система финансово-кредитных органов, специально созданных для управления финансами и осуществления контроля в этой сфере как его неотъемлемой функции. Данные органы охватывают своим воздействием все звенья финансовой системы — бюджет, целевые внебюджетные фонды, кредит, страхование, финансы предприятий, организаций, учреждений.

В единую систему органов государственного управления финансами в Российской Федерации входят Министерство финансов РФ, министерства финансов республик, финансовые управления в других субъектах Федерации и органы Федерального казначейства. Кроме того, в системе органов местного самоуправления административно-территориальных единиц (районов и городов) образуются финансовые отделы.

Особенностью финансовой деятельности является то, что ее осуществляют все органы государственной власти в зависимости от установленной компетенции. Так, в соответствии с Конституцией РФ *Государственная Дума* обсуждает и принимает федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования; денежной эмиссии. Федеральные законы, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации и Президентом РФ.

*Президент Российской Федерации* как глава государства обеспечивает в области финансов согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, исходя из положений Конституции и федеральных законов, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, соответственно которой строится финансовая политика.

С ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики Президент РФ обращается к Федеральному Собранию (ст. ст. 80, 84 Конституции РФ).

Президент РФ издает указы и распоряжения по вопросам формирования и исполнения бюджетов, внебюджетных государственных фондов, финансирования государственных расходов федерального уровня, денежно-кредитной политики, организации расчетов, регулирования валютных и других финансовых отношений, организации органов финансово-кредитной системы, через Контрольное управление Президента РФ осуществляет финансовый контроль.

*Финансово-бюджетное управление Президента РФ* образовано в целях информационно-аналитического обеспечения Президента РФ в области финансово-бюджетных проблем в составе Администрации Президента РФ. Его деятельность распространяется на область общегосударственных финансов, бюджета, налоговой политики, страхового дела, ценообразования, кредитных отношений и денежного обращения.

*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; разра-

батовывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение и т. д.

Представительные и исполнительные органы субъектов РФ, местного самоуправления выполняют на соответствующей территории функции в области финансов в пределах своей компетенции.

Органы государственного управления РФ и субъектов РФ, выполняя свои основные задачи в определенной сфере деятельности, осуществляют одновременно и финансовую деятельность, которая обеспечивает выполнение ими своих основных задач и функций.

Для осуществления финансовой деятельности в качестве основной функции были созданы специальные органы государственного управления: Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство Российской Федерации, Федеральная налоговая служба РФ, Центральный банк Российской Федерации (Банк России).

*Федеральная налоговая служба РФ* как орган государственного управления осуществляет контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, правильностью их исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующие бюджеты и внебюджетные фонды государственных налогов и других платежей, установленных законодательством РФ, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

Особое положение среди федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих финансовую деятельность, занимает *Центральный банк РФ* (Банк России), который действует в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. №86-ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)». Центральный банк РФ (Банк России) — юридическое лицо, одновременно осуществляя функции органа государственного управления, наделено властными полномочиями. Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, имеет право издавать нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц. Уставный капитал и иное имущество Банка России — федеральная собственность. Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

*Министерство финансов РФ* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

*Счетная палата РФ.* Согласно Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата является постоянно действующим органом

государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием и подотчетным ему (статья 1). Она осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности (статья 3). Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы Счетной палаты, методологии контрольно-ревизионной деятельности, отчетов и информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе, образуется Коллегия Счетной палаты. В состав Коллегии Счетной палаты входят Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты и аудиторы Счетной палаты (статья 7).

Председатель Счетной палаты Российской Федерации и заместитель Председателя Счетной палаты Российской Федерации назначаются и освобождаются от должности соответственно Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Половина состава аудиторов Счетной палаты назначается и освобождается от должности Государственной Думой, а другая половина состава аудиторов Счетной палаты — Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации (статьи 5 и 6).

Срок полномочий Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты и аудиторов Счетной палаты составляет 6 лет. Деятельность Счетной палаты не приостанавливается в связи с роспуском Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (статьи 5, 6 и 29).

Согласно закону Счетная палата Российской Федерации осуществляет:

- контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценку обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- финансовую экспертизу проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы федерального бюджета или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения независимо от видов и форм собственности, если они: получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета; используют федеральную собственность либо управляют ею; имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

Все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности обязаны предоставлять по запросам Счетной палаты информацию, необходимую для обеспечения ее дея-

тельности. Неправомерный отказ в предоставлении или уклонение от предоставления информации (документов, материалов), а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации влечет за собой уголовную ответственность, предусмотренную статьей 287 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Контрольные органы Президента и Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств, иные государственные контрольные органы обязаны оказывать содействие деятельности Счетной палаты.

По результатам контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти Российской Федерации, руководителям объектов проверки представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и бесхозяйственности.

При выявлении нарушений, наносящих государству прямой непосредственный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений Счетная палата имеет право давать администрации проверяемых предприятий, учреждений и организаций обязательные для исполнения предписания.

При неоднократном неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам объекта проверки.

Если при проведении проверки или ревизии обнаружены хищение государственных денежных или материальных средств, иные злоупотребления, Счетная палата незамедлительно передает материалы контрольного мероприятия в правоохранительные органы.

*Федеральное казначейство (Казначейство России)* является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета [1].

Федеральное казначейство осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;
- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;
- открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;

- открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;
- составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ;
- получает в установленном порядке от главных распорядителей средств федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы, необходимые для составления отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ;
- осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;
- осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета;
- осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе;
- осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;
- осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств;
- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности и вносит в Министерство финансов Российской Федерации предложения по его совершенствованию;
- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Федерального казначейства и реализацию возложенных на него функций;
- обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну, и прочие.

Федеральное казначейство с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;
- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности;
- организовывать проведение необходимых экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности;
- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, а также ученых и специалистов;
- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Федерального казначейства;
- создавать, реорганизовывать и ликвидировать территориальные органы Федерального казначейства по согласованию с Министром финансов Российской Федерации;
- применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений;
- создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Федеральное казначейство не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию платных услуг.



## Контрольные вопросы по главе 1

1. Определите сущность и основные функции финансов в экономике.
2. Охарактеризуйте роль финансов в рыночной экономике.
3. Опишите финансовую систему РФ.
4. Каковы основные характеристики звеньев финансовой системы РФ?
5. Выделите сущность и функции ГМФ.
6. Оцените роль ГМФ в финансовом развитии государства.
7. Опишите цели и задачи финансовой политики государства.
8. Что такое Бюджетная политика государства, каковы ее особенности?
9. Субъекты государственного финансового контроля, их полномочия.
10. Каковы особенности функционирования Счетной палаты РФ?
11. В чем основа деятельности Федерального казначейства РФ?

---

## Глава 2

# ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ – БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

### 2.1 Сущность государственного бюджета и его основные функции



.....  
*Центральное место в системе государственных финансов занимает **государственный бюджет** – имеющий силу закона финансовый план государства на текущий финансовый год. Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджет как «форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».*  
.....

Аккумулируя с помощью государственного бюджета денежные средства, государство через финансовые механизмы осуществляет выполнение возложенных на него обществом политических, экономических и социальных функций, а именно содержание государственного аппарата, армии, правоохранительных органов, выполнение социальных программ, реализацию приоритетных экономических задач и т. д. Необходимо отметить, что бюджет как фонд денежных средств в целом виде никогда не существует, т. к. по мере поступления доходов они обращаются на покрытие расходов. Он является лишь планом образования и использования общегосударственного фонда денежных средств, то есть росписью доходов и расходов государства, согласованных друг с другом как по объему, так и по срокам поступления и использования.



.....  
Роль государственного бюджета, прежде всего, состоит в том, что бюджет создает финансовую базу, необходимую для финансового обеспечения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Государственный бюджет является важным инструментом претворения в жизнь экономической политики государства. Он обеспечивает централизацию средств, необходимых для решения основных направлений научно-технического прогресса, образования резервов в общенациональном масштабе.  
.....

Таким образом, сконцентрированные в государственном бюджете денежные средства предназначаются для осуществления социально-экономической политики, обеспечения обороны и безопасности государства. С помощью бюджета реализуются общегосударственные и региональные программы народно-хозяйственного и социально-экономического характера [6].

Согласно определению, приведенному в Бюджетном кодексе Российской Федерации, государственный бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения деятельности государства и местного самоуправления.

Воздействие государства на процесс воспроизводства состоит в том, что государственная власть должна создавать и поддерживать правовую и социально-экономическую среду для свободных граждан, а затем в этой среде учить их, лечить и защищать, поэтому централизация средств в распоряжении государства производится из соображений экономической целесообразности предоставления органами государственной власти соответствующего набора услуг населению.

Через государственный бюджет осуществляется перераспределение средств в следующих направлениях:

- перераспределение национального дохода через бюджет, вызванное наличием нерентабельных, но необходимых для государства отраслей (угледобыча, сельское хозяйство и т. п.),
- перераспределение средств между регионами, обусловленное различными климатическими условиями и специализацией регионов (особенно важно такое перераспределение в Российской Федерации),
- перераспределение средств между производственной и непроизводственной сферами.

Перераспределение средств между регионами может осуществляться следующими способами:

- в виде дотаций, т. е. бюджетных средств, предоставляемых бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов,
- в виде субвенций, т. е. бюджетных средств, предоставляемых бюджету другого уровня бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия определенных целевых расходов,

- в виде субсидий, т. е. бюджетных средств, предоставляемых бюджету другого уровня бюджетной системы, юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов,
- в виде трансфертов, т. е. бюджетных средств, предоставляемых бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основе с целью выравнивания душевого дохода населения.

В таблице 2.1 приводится структура расходов государственного бюджета по отдельным статьям для некоторых зарубежных стран [2].

Таблица 2.1 – Структура расходов государственного бюджета по отдельным статьям, %

Страны	Органы государственного управления	Оборона	Образование	Здравоохранение	Социальное обеспечение	Культура	Сельское хозяйство
Великобритания	7,6	9,9	3,3	14,0	26,6	0,5	1,0
Германия	8,8	6,4	0,8	16,8	45,3	0,3	0,9
Италия	7,5	3,6	8,3	11,3	38,0	1,0	1,2
США	9,4	5,7	7,0	15,6	45,0	0,5	0,4
Швеция	4,7	5,5	5,0	10,3	48,2	0,7	0,7
Япония	3,6	4,1	6,0	1,6	36,8	0,2	1,1

Заметные различия в структуре отдельных статей расходов в государственных бюджетах разных стран объясняются различными направлениями государственной социально-экономической политики, проводимой этими странами.

Сущность государственного бюджета как экономической категории реализуется в трех функциях, выполняемых бюджетом: распределительной, контрольной, фискальной.

Содержание распределительной функции государственного бюджета (или функции экономического регулирования) реализуется в процессе формирования доходных источников бюджета и их использования для проведения экономической политики государства. Финансовые ресурсы, аккумулированные в бюджетной системе посредством налоговых и других обязательных платежей хозяйствующих субъектов и граждан, в соответствии с проводимой государством социально-экономической политикой перераспределяются затем как в сферы материального производства, имеющие для страны приоритетное значение, так и в сферу нематериального производства, находящуюся у бюджета на содержании.

Основным объектом бюджетного перераспределения является чистый доход, однако это не исключает возможности перераспределения через бюджет и части стоимости необходимого продукта, а иногда и национального богатства.

Контрольная функция бюджета заключается в том, что бюджет является объективным количественным отражением экономических процессов, протекающих в структурных звеньях экономики, — количественные характеристики формирова-

ния и использования фонда денежных средств выступают индикаторами того, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от различных хозяйствующих субъектов. Бюджет показывает, соответствует ли размер поступающих в распоряжение государства ресурсов объему его потребностей, являются ли эффективными прямые государственные инвестиции и т. д. При этом в бюджетном процессе определяются узкие места экономики, и Правительство имеет возможность скорректировать направления движения централизованных финансовых ресурсов, чтобы воздействовать на активизацию деятельности тех или иных сфер экономики.

Фискальная функция бюджета состоит в реализации фискальной политики государства — воздействия государства на деловую активность с помощью изменения объема государственных расходов и налоговых ставок. Например, как известно из экономической теории, если уровень безработицы рассматривается как недопустимо высокий, то государство может снизить подоходный налог и/или увеличить государственные расходы, что приведет к росту деловой активности и снижению безработицы. Таким образом, фискальная политика служит инструментом контроля над безработицей и инфляцией, повышения инвестиционной активности финансовых ресурсов, роста общего экономического потенциала.

Роль государственного бюджета в социально-экономическом развитии общества заключается в следующем:

1. Государственный бюджет является инструментом воздействия на развитие экономики. С помощью государственного бюджета государство осуществляет перераспределение национального дохода и тем самым изменяет структуру общественного производства, влияет на социальные преобразования. В условиях хозяйственных реформ государство усиливает свои позиции в экономике путем изменения методов бюджетного воздействия на общественное производство, используя бюджет. Государство применяет формы прямого и косвенного воздействия на экономику — предоставляет организациям и предприятиям субсидии, государственные инвестиции, осуществляет бюджетное финансирование отраслей, определяющих научно-технический прогресс, добиваясь в конечном итоге изменения народнохозяйственных пропорций. Использование бюджетного механизма для регулирования экономики осуществляется посредством маневрирования поступающими в распоряжение государства денежными средствами. Оно позволяет целенаправленно влиять на темпы и пропорции развития общественного производства.
2. Государственный 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. Кроме того, государственный бюджет обеспечивает нивелирование социальных последствий расслоения граждан по их материальному положению.

3. На современном этапе развития экономики государственный бюджет становится одним из основных инструментов 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.
4. Государственный бюджет играет важную роль в выравнивании экономического развития регионов страны путем бюджетного финансирования объектов. Бюджетное финансирование может осуществляться на возвратной и безвозвратной основе. На возвратной основе бюджетные средства предоставляются в виде кредита на капитальные вложения. Эти средства играют важную роль в строительстве объектов (предприятий) культурно-бытового назначения — магазинов, предприятий общественного питания, бытового обслуживания, школ, больниц, жилья, театров и других предприятий.
5. Основная роль бюджета состоит в том, что он ежегодно 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. Роль государственного бюджета далее заключается в том, что он служит важным рычагом воздействия на развитие производительных сил общества, ускорение научно-технического прогресса при умелом использовании его средств. Государственный бюджет играет важную роль в реализации экономической политики государства, направленной на повышение жизненного уровня населения страны.
6. Государственный (федеральный) бюджет — это ведущее звено бюджетной системы. Он играет важную роль в финансировании народного хозяйства, общереспубликанских программ социально-культурных мероприятий, фундаментальных научных исследований. Для финансирования этих общереспубликанских мероприятий в руках центральной государственной власти ежегодно должна концентрироваться значительная доля национального дохода.

Государственный бюджет и сконцентрированные в нем денежные средства дают возможности маневрирования при распределении бюджетных средств с учетом приоритетности финансирования государственных программ.

## 2.2 Основы бюджетного устройства Российской Федерации

Бюджетная система в унитарных государствах включает два звена: государственный бюджет и многочисленные местные бюджеты, в федеративных государствах бюджетная система состоит из трех звеньев:

- государственный бюджет (федеральный бюджет или бюджет центрального правительства),

- бюджеты членов федерации (в США — штатов, в Германии — земель, в Канаде — провинций, в Швейцарии — кантонов, в России — субъектов Федерации),
- местные бюджеты.

*Бюджетная система Российской Федерации* состоит из бюджетов четырех уровней:

- федеральный бюджет и бюджеты федеральных государственных внебюджетных фондов,
- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов,
- местные бюджеты,
- бюджеты муниципальных образований поселенческого типа.

*Федеральный бюджет* разрабатывается в форме федерального закона и утверждается высшим законодательным органом государственной власти — Федеральным Собранием Российской Федерации. Федеральный бюджет представляет собой финансовый план страны в целом, в нем осуществляется перераспределение национального дохода в рамках всего государства. Доходы федерального бюджета собираются по всей территории Российской Федерации по единым нормативам, а расходы осуществляются в интересах и на благо всех граждан страны.

*Бюджеты субъектов Российской Федерации* (региональные бюджеты) представляют собой часть бюджетной системы Российской Федерации. Они принимаются в форме законов субъектов Российской Федерации и являются символом и гарантом региональной обособленности, независимости, самостоятельности и ответственности субъектов Федерации.

*Местные бюджеты* разрабатываются и утверждаются правовыми актами представительных органов местного самоуправления либо в ином порядке, установленном уставами муниципальных образований.

*Бюджеты муниципальных образований поселенческого типа* введены Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., вступившим в силу 1 января 2006 г.



.....  
***Бюджетное устройство*** — это основанная на законодательных нормах организация системы взаимосвязей как между звеньями бюджетной системы, так и между участниками бюджетного процесса.  
 .....

Бюджетное устройство состоит из следующих элементов:

- принципы построения бюджетной системы,
- принципы и методы разграничения бюджетных полномочий,
- правила формирования и исполнения бюджетов,
- принципы организации межбюджетных отношений,
- система ответственности за нарушение бюджетного и налогового законодательства.

Организация взаимосвязей между звеньями бюджетной системы осуществляется с помощью следующих механизмов:

- бюджетное законодательство (Бюджетный кодекс Российской Федерации),
- налоговое законодательство (Налоговый кодекс Российской Федерации),
- бюджетное регулирование,
- государственный финансовый контроль,
- муниципальный финансовый контроль.

В настоящее время, хотя Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет порядок формирования федерального бюджета по принципу «снизу вверх» (т. е. от местных бюджетов к региональным, от региональных к федеральному), на практике и федеральный, и региональные бюджеты практически полностью формируются в Министерстве финансов Российской Федерации. В результате основная часть налоговых поступлений и других доходов стекается в федеральный бюджет, который в результате играет не просто центральную, а аккумулирующую роль в бюджетной системе Федерации [6].

Обособленным понятием в структуре бюджетного устройства России является понятие *консолидированного бюджета*, который представляет собой свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (см. рис. 2.1).

Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Федерации составляют *консолидированный бюджет Российской Федерации*. Бюджет субъекта Федерации и консолидированные бюджеты муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют *консолидированный бюджет субъекта Федерации*. Бюджет муниципального образования и бюджеты муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют *консолидированный бюджет муниципального образования*.

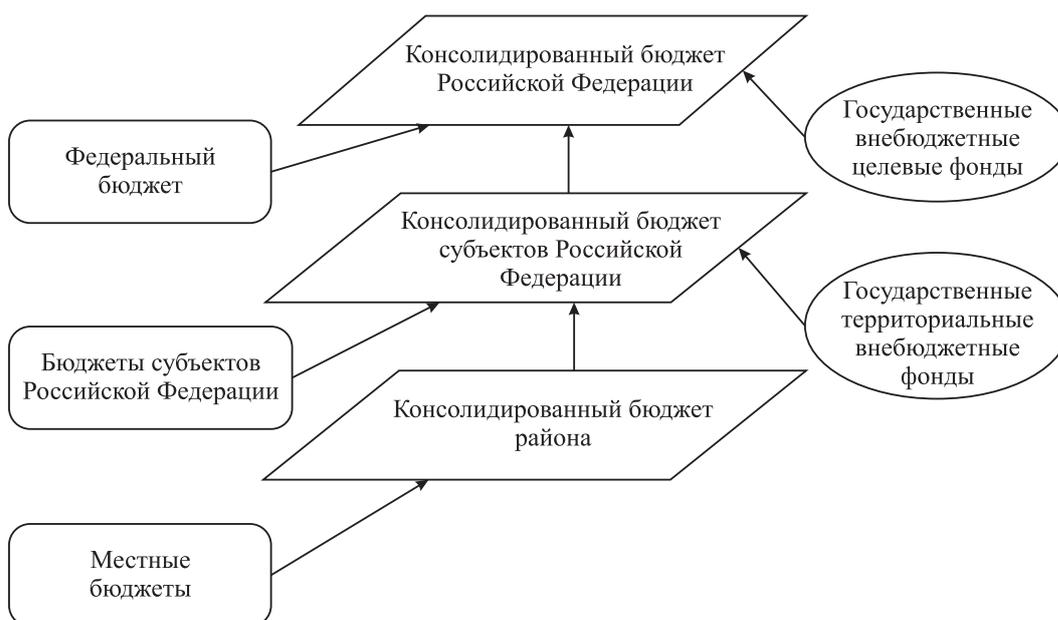


Рис. 2.1 – Консолидированный бюджет Российской Федерации

Консолидированный бюджет не подлежит утверждению в законодательном порядке, а представляет собой лишь информационную базу для корректировки бюджетной политики соответствующего региона. Консолидированный бюджет не может служить предметом сравнительного анализа регионов, поскольку не отражает экономического состояния этих регионов, а определяет изъятую государством часть национального дохода — ведь не за счет роста налогов увеличивается богатство территории.

В составе бюджета образуются *целевые бюджетные фонды* — централизованные фонды денежных средств, создаваемые за счет доходов, используемых по целевому назначению, или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или других поступлений и используемые по отдельной смете. Средства целевого бюджетного фонда не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению этого фонда.

Кроме федерального, региональных и местных бюджетов, в бюджетную систему Российской Федерации входят *государственные внебюджетные фонды* — централизованные фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации и предназначенные для реализации прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Государственные внебюджетные фонды организуются на двух уровнях — федеральном и региональном, их бюджеты утверждаются в форме федеральных законов (для государственных внебюджетных фондов на федеральном уровне) и в форме законов субъектов Российской Федерации (для государственных внебюджетных фондов на региональном уровне).

## 2.3 Принципы построения бюджетной системы Российской Федерации

Бюджетное устройство Российской Федерации основывается на модели бюджетного федерализма, т. е. такой форме бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов Российской Федерации.

В системе принципов, на основе которых формируется бюджетное устройство страны, следует различать:

- принципы построения бюджетной системы (принципы бюджетного федерализма),
- принципы формирования и исполнения бюджетов.

Бюджетный федерализм в Российской Федерации основывается на таких принципах:

- единство бюджетной системы Российской Федерации,
- самостоятельность бюджетов,
- равенство бюджетных прав субъектов Федерации.

К принципам формирования бюджетов всех уровней Бюджетный кодекс Российской Федерации относит такие [4]:

- полнота отражения доходов и расходов бюджетов, а также государственных внебюджетных фондов,
- сбалансированность бюджетов,
- эффективность и экономность использования бюджетных средств,
- общее или совокупное покрытие расходов бюджетов,
- гласность,
- достоверность бюджета,
- адресность и целевой характер использования бюджетных средств.

По существу, эти шесть принципов представляют собой детализацию принципа единства бюджетной системы. Рассмотрим содержание основных принципов построения бюджетной системы.

*Принцип единства бюджетной системы* означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, единый порядок ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов.

*Принцип самостоятельности бюджетов* предполагает:

- право законодательных и представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс,
- наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы,
- законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов,
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств, а также источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов,
- недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов,
- недопустимость компенсации потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов о бюджете, за счет бюджетов других уровней (кроме случаев, связанных с изменением законодательства).

*Принцип равенства бюджетных прав* состоит в разграничении доходов и расходов между уровнями бюджетной системы: соответствующие виды доходов и полномочия по осуществлению расходов должны быть разделены между уровнями бюджетов однозначно.

Это означает, что государство устанавливает одинаковые для всех субъектов Федерации и органов местного самоуправления обязательные к исполнению нормы и правила, определяющие компетенцию органов государственной власти субъ-

ектов Федерации и органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных отношений и осуществления бюджетного процесса.

*Принцип полноты отражения доходов и расходов* бюджетов и государственных внебюджетных фондов означает, что все доходы и расходы бюджетов и государственных внебюджетных фондов, а также другие обязательные поступления отражаются в бюджетах и государственных внебюджетных фондах в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе.

Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам и по расходам бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

*Принцип сбалансированности бюджета* предполагает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При этом может иметь место дефицит доходов и расходов, а также первичный профицит бюджета.

*Принцип эффективности и экономности* использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

*Принцип общего или совокупного покрытия расходов* состоит в том, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений от источников финансирования его дефицита. Доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита могут быть направлены на финансирование определенных расходов бюджета только при финансировании целевых бюджетных фондов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы.

*Принцип гласности* означает, что утвержденные бюджеты и отчеты об их исполнении должны быть опубликованы в открытой печати и информация о ходе исполнения бюджетов представлена в полной мере. Кроме того, должна быть соблюдена открытость процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного или представительного органа государственной власти, либо между законодательным или представительным и исполнительными органами государственной власти.

*Принцип достоверности бюджета* требует обеспечить надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

*Принцип адресности и целевого характера* бюджетных средств состоит в том, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретным получателям бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

*Принцип бюджетного федерализма* (ответственность регионов за обеспечение поступления доходов в федеральный бюджет для решения общих проблем и ответственность центра за реализацию его полномочий на местах) осуществляется посредством разработки и реализации политики доходов и расходов, а также на основе межбюджетных трансфертов.



.....  
**Трансферты** — осуществляемые на безвозмездной основе финансовые потоки из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации, а также из бюджетов субъектов Федерации в местные бюджеты.  
 .....

Правовой основой практикуемых сегодня межбюджетных трансфертов является конституционное и законодательное закрепление определенных полномочий за всеми уровнями бюджетной системы, а также финансирование их реализации каждым уровнем государственного управления. Экономической основой межбюджетных трансфертов является экономическое единство страны, государственная собственность на недра и другие природные богатства, а также на инфраструктуру, а в связи с этим — наличие бюджетного сектора в экономике и социальной сфере.

В российской практике межбюджетные трансферты осуществляются в основном по вертикали (т. е. сверху вниз), в связи с чем в федеральном бюджете ежегодно предусматривается выделение средств субъектам Федерации по разделу функциональной структуры расходов бюджета «Межбюджетные трансферты» [6].

Межбюджетные трансферты включают также трансферты из федерального бюджета в бюджеты государственных внебюджетных фондов, что связано и с недостатком средств единого социального налога для финансирования потребностей этих фондов, и с необходимостью передачи средств федерального бюджета и других бюджетов в бюджеты внебюджетных фондов (например, из местных бюджетов в бюджет медицинского страхования средства поступают для страхования неработающего населения).

## 2.4 Бюджетный процесс в РФ

### 2.4.1 Ключевые участники бюджетного процесса и составление проекта бюджета

Согласно БК РФ бюджетный процесс — регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджета, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Участниками бюджетного процесса являются органы и лица, обладающие бюджетными полномочиями:

- Президент Российской Федерации;
- органы законодательной (представительной) власти;
- органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления, финансовые органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы);
- органы денежно-кредитного регулирования;
- органы государственного и муниципального финансового контроля;
- государственные внебюджетные фонды;
- главные распорядители и распорядители бюджетных средств;
- бюджетные учреждения;
- государственные и муниципальные унитарные предприятия;
- кредитные организации, осуществляющие операции со средствами бюджетов и государственных внебюджетных фондов;
- другие органы, на которые возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия.

Состав участников бюджетного процесса определен БК и изменяется в зависимости от уровня бюджетной системы.

Реализация бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы последовательно проходит четыре стадии:

1. Составление проекта бюджета.
2. Рассмотрение проекта бюджета и утверждение бюджета.
3. Исполнение бюджета.
4. Составление, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

Первым этапом бюджетного процесса является составление проекта бюджета.

Бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год определяется в Бюджетном послании Президента РФ.

Составление проектов бюджетов — исключительная прерогатива Правительства РФ, соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Проекты бюджетов непосредственно разрабатывают Минфин России, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Составление бюджета базируется:

- на концепции социально-экономического развития и основных направлений экономической и социальной политики РФ;
- прогнозе социально-экономического развития соответствующей территории;
- основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории;
- прогнозе сводного финансового баланса по соответствующей территории;
- плане развития государственного или муниципального сектора экономики соответствующей территории.

Прогноз социально-экономического развития территории разрабатывается по данным социально-экономического развития территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базис-

вого года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета.

Изменение такого прогноза в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.

Перспективный финансовый план — документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Он разрабатывается в целях: информирования законодательных (представительных) органов власти о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы; комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов; выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики; отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер [1].

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года и ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования (при этом плановый период сдвигается на один год вперед). Он составляется по укрупненным показателям бюджетной классификации.

Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Он составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и является основой для составления проекта бюджета.

Федеральный орган исполнительной власти разрабатывает и утверждает нормативы финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг.

При составлении проекта бюджета выделение средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению определяется с учетом нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг и задания на предоставление указанных услуг. Нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг используются при расчете финансирования государственного заказа на предоставление государственных или муниципальных услуг, выполняемого государственными, муниципальными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами.

План развития государственного или муниципального сектора экономики включает:

- перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности федеральных казенных предприятий;
- перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности государственных или муниципальных унитарных предприятий;

- программу приватизации (продажи) государственного или муниципального имущества и приобретения имущества в государственную или муниципальную собственность;
- сведения о предельной штатной численности государственных или муниципальных служащих и военнослужащих по главным распорядителям бюджетных средств.

Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти РФ, субъекта РФ, органом местного самоуправления и утверждаются соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления вместе с утверждением бюджета. Перечень долгосрочных целевых программ формируется органом исполнительной власти, органом местного самоуправления в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации и прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

Заказчиком долгосрочной целевой программы является орган государственной власти или орган местного самоуправления — для муниципальных целевых программ.

В проекте закона (решения) о бюджете содержатся основные характеристики бюджета, к которым относятся: общий объем доходов, общий объем расходов и дефицит бюджета.

В проекте закона о бюджете должны содержаться также:

- прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации;
- нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы;
- нормативы централизации доходов бюджетов других уровней бюджетной системы для целевого финансирования централизованных мероприятий.

В проекте закона (решения) о бюджете должны быть установлены следующие расходные показатели:

- расходы бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;
- расходы и доходы целевых бюджетных фондов;
- объемы финансовой помощи бюджетам других уровней, предоставляемой в форме дотаций и субвенций, в разрезе бюджетов, получающих финансовую помощь;
- распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета;
- другие показатели, определенные Бюджетным кодексом, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

В составе расходов на бюджетные инвестиции в проекте закона (решения) о бюджете должны быть установлены лимиты предоставления инвестиционных налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.

В проекте закона (решения) о бюджете должны быть определены следующие характеристики государственного или муниципального долга, государственных или муниципальных заимствований:

- источники финансирования дефицита бюджета за счет государственных или муниципальных внутренних заимствований;
- верхний предел государственного или муниципального внутреннего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом;
- предел предоставления государственных или муниципальных гарантий третьим лицам на привлечение внутренних заимствований.

Общая схема работы участников бюджетного процесса при подготовке проекта закона о федеральном бюджете представлена в таблице 2.2.

Таблица 2.2 – План подготовки проекта закона о федеральном бюджете

Срок (текущего финансового года)	Участник	Действия
До 20 июня	Министерство регионального развития России	Согласовывает с Минфином России распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ
	Минздравсоцразвития России	Согласовывает с Минрегион России и Минфином России распределение трансфертов из бюджетов ФФОМС бюджетам ТФОМС
	Субъекты бюджетного планирования	Согласовывают с Минрегион России и Минфином России распределение межбюджетных трансфертов (за исключением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ)
До 01 июля	Минфин России	Направляет в финансовые органы субъектов РФ методику и исходные данные для расчетов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ
	Субъекты бюджетного планирования	Направляет в финансовые органы субъектов РФ методику расчета субвенций субъектам РФ

продолжение на следующей странице

Таблица 2.2 – Продолжение

Срок (текущего финансового года)	Участник	Действия
До 10 июля	Субъекты бюджетного планирования	Представляют в Минфин России изменения распределения бюджетных ассигнований, реестры расходных обязательств, обоснования бюджетных ассигнований, материалы к проекту закона о федеральном бюджете
	Главные администраторы доходов бюджетов	Представляют в Минфин России расчеты по статьям доходов и источникам финансирования дефицита бюджета
До 25 июля	Бюджетная комиссия	Рассматривает несогласованные вопросы по расходам, доходам и дефициту федерального бюджета
	Минэкономразвития России	Представляет в Минфин России прогноз социально-экономического развития, сводный финансовый баланс РФ, свод отчетов о реализации федеральных целевых программ, федеральную адресную инвестиционную программу
	Субъекты бюджетного планирования	Представляют в Минфин России методики распределения межбюджетных трансфертов (за исключением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ)
Не позднее 11 августа	Минфин России	Направляет проект федерального закона о федеральном бюджете в Правительство РФ

Общая схема работы Правительства РФ при подготовке проекта закона о федеральном бюджете показана в таблице 2.3.

Таблица 2.3 – Действия Правительства при подготовке проекта закона о федеральном бюджете

Срок	Действия Правительства РФ
До 25 декабря года, предшествующего текущему финансовому году	Утверждает: <ul style="list-style-type: none"> <li>• уточненный прогноз социально-экономического развития РФ;</li> <li>• концепцию федеральных целевых программ</li> </ul>
До 15 марта текущего года	Одобряет: <ul style="list-style-type: none"> <li>• основные направления налоговой политики;</li> <li>• основные направления таможенной политики;</li> <li>• основные условия и задачи государственной денежно-кредитной политики;</li> <li>• сценарные условия функционирования экономики РФ</li> </ul>
До 01 мая текущего финансового года	Одобряет: <ul style="list-style-type: none"> <li>• предложения по изменению действующих расходных обязательств;</li> <li>• основные направления бюджетной политики</li> </ul>
До 15 июня текущего финансового года	Утверждает: <ul style="list-style-type: none"> <li>• основные параметры прогнозов социально-экономического развития РФ;</li> <li>• основные характеристики федерального бюджета;</li> <li>• сводный финансовый баланс РФ;</li> <li>• распределение объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета;</li> <li>• предлагаемые проекты федеральных целевых программ;</li> <li>• бюджетные инвестиции, не включенные в федеральные целевые программы</li> </ul>
Не позднее 20 августа текущего финансового года	Рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый и плановый период

## 2.4.2 Процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета

*Рассмотрение и утверждение федерального бюджета является вторым этапом бюджетного процесса.* Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год не позднее 26 августа текущего года одновременно со следующими документами и материалами:

- основными направлениями бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период;
- предварительными итогами социально-экономического развития Российской Федерации за истекший период текущего финансового года и ожидаемыми итогами социально-экономического развития Российской Федерации за текущий финансовый год;
- прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- оценкой ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий финансовый год;
- прогнозом основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, в том числе консолидированного бюджета Российской Федерации 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;
- верхним пределом государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на конец очередного финансового года и каждого года планового периода по видам долговых обязательств и с разбивкой по отдельным государствам;
- верхним пределом и проектом структуры государственного внутреннего долга Российской Федерации по состоянию на конец очередного финансового года и каждого года планового периода;
- проектом программы предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов на очередной финансовый год и плановый период;
- проектами программ государственных внутренних и внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;
- проектом программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте и проектом программы государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

- предложениями по минимальному размеру оплаты труда, размеру стипендий, а также предложениями о порядке индексации заработной платы работников федеральных бюджетных учреждений, денежного содержания (денежного довольствия) федеральных государственных служащих в очередном финансовом году и плановом периоде;
- расчетами прогнозируемого использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, прогнозируемого объема средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на начало и конец очередного финансового года и каждого года планового периода.

Одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты следующих федеральных законов:

- о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах и сборах;
- о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы проекты законов:

- о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации 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.

В случае если в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем расходов недостаточен для финансового обеспечения установленных законодательством Российской Федерации расходных обязательств Российской Федерации, Правительство Российской Федерации вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов об изменении сроков вступления в силу (приостановления действия) в очередном финансовом году и плановом периоде отдельных положений федеральных законов, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году и (или) плановом периоде [1].

Банк России до 26 августа текущего года представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год. Предварительно проект направляется Президенту РФ и в Правительство РФ.

Проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год считается внесенным в срок, если он доставлен в Государственную Думу в срок до 26 августа текущего года. Одновременно законопроект представляется Президенту РФ.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в трех чтениях.

Федеральные законы о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на очередной финансовый год должны быть приняты Государственной Думой до утверждения основных характеристик федерального бюджета в первом чтении.

Федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда должны быть приняты Государственной Думой до рассмотрения во втором чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете.



.....  
 При отклонении Государственной Думой федеральных законов о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство, в законодательные акты о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды до рассмотрения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете расчеты по всем показателям федерального бюджета осуществляются на основе действующего законодательства.  
 .....

Проекты федеральных целевых программ, намечаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета, должны быть представлены в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В *первом чтении* палата обязана рассмотреть его в течение 30 дней со дня его внесения в Государственную Думу Правительством. При рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждаются его концепция, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики и основные характеристики федерального бюджета. Порядок подготовки к рассмотрению законопроекта в первом чтении предусматривает, что в течение 15 дней со дня его внесения в Государственную Думу комитеты Государственной Думы готовят и направляют в Комитет по бюджету и налогам заключения по законопроекту и предложения о его принятии или об отклонении, а также предложения и рекомендации по предмету первого чтения. На основании заключений комитетов и субъектов права законодательной инициативы Комитет по бюджету и налогам готовит свое заключение по указанному законопроекту, а также проект постановления Государственной Думы о принятии (или отклонении) законопроекта в первом чтении и об основных характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год и представляет их на рассмотрение Государственной Думы, заслушивающей при рассмотрении законопроекта в первом чтении доклад Правительства, содоклады Комитета по бюджету и налогам и комитета-соисполнителя, ответственного за рассмотрение прогноза социально-экономического развития, доклад председателя Счетной палаты РФ и принимает решение о принятии или об отклонении законопроекта. В случае принятия законопроекта в первом чтении утверждаются основные характеристики федерального бюджета, определенные ст. 199 Бюджетного кодекса, но при этом Государственная Дума не имеет права увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует положительное заключение Правительства. В случае отклонения законопроекта в первом чтении Бюджетным кодексом предусмотрены соответствующие процедуры его доработки.

Государственная Дума рассматривает законопроект во *втором чтении* в течение 35 дней со дня его принятия в первом чтении. Предметом рассмотрения

законопроекта во втором чтении являются: приложение к нему, устанавливающее перечень главных администраторов доходов федерального бюджета; приложение, устанавливающее 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 и видам расходов классификации расходов бюджета в пределах общего объема расходов, утвержденных в первом чтении; приложение, устанавливающее распределение между субъектами РФ межбюджетных трансфертов; программа предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов; программа государственных внутренних заимствований; программа государственных внешних заимствований; программа государственных гарантий в валюте Российской Федерации; программа государственных гарантий в иностранной валюте; приложение к долгосрочным целевым программам с указанием бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение указанных программ; текстовые статьи законопроекта.

Субъекты права законодательной инициативы направляют поправки по предмету второго чтения в Комитет по бюджету и налогам. В течение 10 дней Комитет готовит сводные таблицы поправок по разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов классификации расходов федерального бюджета, рассматриваемым во втором чтении, и направляет указанные таблицы в соответствующие профильные комитеты и Правительство. Рассмотрение поправок по предмету второго чтения по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов Российской Федерации проводится в Комитете по бюджету и налогам и соответствующем профильном комитете. Профильный комитет рассматривает направленные ему Комитетом по бюджету и налогам таблицы поправок и представляет результаты рассмотрения поправок в Комитет по бюджету и налогам, который рассматривает указанные материалы, принимает решение, формирует сводные таблицы поправок, рекомендованных к принятию или отклонению, и выносит их на рассмотрение Государственной Думы. Порядок взаимодействия комитетов Государственной Думы при рассмотрении законопроекта и порядок согласования разногласий между ними определяются Регламентом Государственной Думы [6].

Поправки субъектов права законодательной инициативы, предусматривающие изменение бюджетных ассигнований на реализацию федеральных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации, включение в проект федерального бюджета бюджетных ассигнований на реализацию федеральных целевых программ и бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности Российской Федерации, не предусмотренных законопроектом, изменение объема межбюджетных трансфертов бюджетам отдельных субъектов РФ (муниципальных образований), предоставление средств федерального бюджета конкретным юридическим лицам не рассматриваются без заключения Правительства.

Государственная Дума рассматривает законопроект в *третьем чтении* в течение 15 дней со дня его принятия во втором чтении. При рассмотрении в третьем чтении в соответствии с распределением бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов

федерального бюджета, предусмотренным отдельными приложениями, принятыми во втором чтении, утверждаются ведомственная структура расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и ведомственная структура расходов федерального бюджета на первый и второй годы планового периода. Для рассмотрения в третьем чтении законопроект выносится на голосование в целом. Принятый Государственной Думой федеральный закон в течение 5 дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации, который рассматривает закон в течение 14 дней со дня представления Государственной Думой. При его рассмотрении закон голосуется на предмет его одобрения в целом.

Одобренный Советом Федерации закон в течение 5 дней со дня одобрения направляется Президенту для подписания и обнародования. В случае же его отклонения Советом Федерации закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию.



.....

При отклонении Президентом РФ закона он передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию. Федеральный закон о федеральном бюджете не вступает в силу до начала очередного финансового года в случае непринятия Государственной Думой проекта закона до 1 декабря текущего года. В этом случае Государственная Дума принимает федеральный закон о финансировании расходов из федерального бюджета в I квартале очередного финансового года.

.....

### 2.4.3 Исполнение бюджета

*Исполнение бюджета является третьим этапом бюджетного процесса.*

Исполнение бюджета — важнейший этап бюджетного процесса, направленный на действия по мобилизации и использованию бюджетных средств. В этом процессе участвуют органы исполнительной власти, финансовые и налоговые органы, кредитные учреждения, юридические и физические лица. Исполнение бюджета основано на следующих принципах:

- а) единства кассы — зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет и осуществление всех предусмотренных расходов с этого счета;
- б) обеспечения бюджетных расходов и платежей в пределах фактического наличия средств на едином бюджетном счете.

Исполнение бюджета начинается после его утверждения органом представительной власти. Проводится работа по поквартальному распределению бюджета, направленная на равномерную мобилизацию бюджетных доходов и бесперебойное обеспечение денежными средствами мероприятий, финансируемых из бюджета. В финансовом органе на основании показателей бюджета составляется бюджетная роспись доходов и расходов, которая утверждается исполнительным органом власти.

Бюджетная роспись представляет собой документ, в котором содержатся детальные показатели доходов, средств заимствований и расходов утвержденного бюджета в соответствии с действующей бюджетной классификацией по срокам бюджетного года в разрезе распорядителей и получателей бюджетных средств.

Роспись доходов и расходов составляется по каждому главному распорядителю бюджетных средств и по всем разделам, главам и статьям бюджетной классификации. Она разрабатывается на основании балансов доходов и расходов, смет расходов бюджетополучателей. Утвержденная роспись доходов и расходов бюджета представляет собой документ, регламентирующий взыскание платежей в бюджет и открытие кредитов для финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете.

Кассовое исполнение бюджета представляет собой операции со средствами на бюджетных счетах по зачислению доходов бюджета и платежам за счет бюджетных средств. Как правило, осуществляется либо органом Федерального казначейства, либо уполномоченным банком, в котором открыт счет бюджета.

Исполнение бюджета по расходам означает обеспечение финансирования мероприятий, предусмотренных росписью расходов, и имеет ряд этапов.

На первом этапе происходит утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей бюджетных средств. На основании бюджетной росписи в течение 20 дней со дня ее утверждения финансовый орган и главные распорядители бюджетных ассигнований доводят объемы ассигнований из бюджета вышестоящими распорядителями бюджетных средств до нижестоящих распорядителей и получателей через Федеральное казначейство.

Второй этап заключается в принятии бюджетных обязательств бюджетополучателями. Бюджетное обязательство — это оформленное бюджетополучателями право предъявления требования к бюджету. Лимиты бюджетных обязательств формируются финансовым органом и доводятся до всех получателей бюджетных средств. На основании уведомлений о выделенном лимите бюджетных обязательств получатель средств бюджета обладает правом осуществления закупок, начисления установленных денежных выплат, принятия иных обязательств бюджета. Принятие обязательств при осуществлении закупок оформляется соответствующими договорами с поставщиками продукции, исполнителями работ и услуг [1].

Следующий этап заключается в подтверждении и выверке исполнения бюджетных обязательств.

Расходование бюджетных средств не может быть произведено без завершения исполнения бюджетных обязательств. Бюджетополучатель обязательно должен представлять в финансовый орган документы, подтверждающие реализацию бюджетных обязательств. На заключительном этапе происходят расходы и платежи по реализованным бюджетным обязательствам. Расходование бюджетных средств осуществляется в форме списания денежных средств с бюджетных счетов в целях исполнения платежных обязательств бюджетов в пользу юридических и физических лиц. Основанием для расходования бюджетных средств является платежный документ, оформленный в порядке, установленном финансовым органом. Сумма денежных средств, списанных с бюджетного счета в целях исполнения платежного обязательства, представляет собой кассовый бюджетный расход.



.....

В Российской Федерации с 1992 г. и по настоящее время действует казначейское исполнение федерального бюджета. Для его осуществления в составе Министерства финансов РФ образовано Федеральное казначейство. Основные функции Федерального казначейства в бюджетном процессе государства заключаются в следующем: организация исполнения федерального бюджета; контроль за его исполнением; управление бюджетными доходами и расходами; регулирование межбюджетных отношений; финансовое исполнение внебюджетных фондов; управление и обслуживание государственного внешнего и внутреннего долгов Российской Федерации; осуществление учета и отчетности по движению средств федерального бюджета.

.....

Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе централизации в Федеральном казначействе всех поступлений в федеральный бюджет и платежей из федерального бюджета, а также совершения Федеральным казначейством всех кассовых операций с использованием единого счета и управления этим счетом. Федеральному казначейству принадлежит право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, а также определения их режима. Единый счет федерального бюджета (он же — единый счет Федерального казначейства) находится в Центральном банке Российской Федерации.

#### 2.4.4 Составление, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности

Отчет об исполнении бюджетов осуществляется уполномоченным исполнительным органом и может быть оперативным, ежеквартальным, полугодовым и годовым. Отчет направляется в представительный орган и соответствующий контрольный орган, а также в Федеральное казначейство. Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом.

В конце каждого финансового года министр финансов издает распоряжение о закрытии года и подготовке отчета об исполнении федерального бюджета в целом и бюджета каждого государственного внебюджетного фонда. На основании распоряжения министра финансов все получатели бюджетных средств готовят годовые отчеты по доходам и расходам.

В отчетах бюджетных организаций в обязательном порядке отражаются: степень выполнения задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг; данные о доходах, полученных в результате оказания платных услуг; данные об использовании государственного или муниципального имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления.

Главные распорядители бюджетных средств сводят и обобщают отчеты подведомственных им бюджетных учреждений. В свою очередь, Министерство финансов РФ совместно с Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом РФ готовит сводный отчет о расходах средств федерального бюджета.

та, вложенных в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, и о доходах, полученных от таких вложений. Государственные заказчики готовят сводный отчет об использовании средств федерального бюджета, выделенных им по государственным заказам. Федеральные казенные предприятия готовят годовые и бухгалтерские отчеты и направляют их главным распорядителям бюджетных средств.

Ежегодно не позднее 15 июня текущего года Правительство РФ представляет в Государственную Думу и Счетную палату РФ отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год в форме федерального закона.

Отчет об исполнении федерального бюджета представляется в Государственную Думу одновременно со следующими документами и материалами:

- отчетом о расходовании средств резервного фонда Правительства РФ и резервного фонда Президента РФ;
- отчетом Министерства финансов РФ и иных уполномоченных органов о предоставлении и погашении бюджетных ссуд, бюджетных кредитов;
- отчетом Министерства финансов РФ и иных уполномоченных органов о предоставленных государственных гарантиях;
- отчетом о внутренних и внешних заимствованиях РФ по видам заимствований;
- сводными отчетными сметами доходов и расходов бюджетных учреждений по главным распорядителям бюджетных средств;
- отчетом о состоянии внешнего и внутреннего долга РФ на первый и последний день отчетного финансового года;
- отчетом Федеральной службы финансово-бюджетного надзора о нарушениях бюджетного законодательства РФ, выявленных Федеральной службой финансово-бюджетного надзора. Счетная палата РФ проводит проверку отчета об исполнении федерального бюджета и не позднее 15 сентября текущего финансового года представляет его в Государственную Думу и Правительство РФ.

Заключение Счетной палаты РФ по отчету Правительства РФ должно обязательно включать:

- заключение по каждому разделу и подразделу функциональной классификации расходов бюджетов РФ и по каждому главному распорядителю средств федерального бюджета с указанием:
  - а) выявленных сумм нецелевого использования бюджетных средств;
  - б) расходования средств федерального бюджета сверх утвержденных бюджетных ассигнований либо сверх бюджетной росписи;
  - в) руководителей органов государственной власти или получателей бюджетных средств, принявших указанные решения, и должностных лиц Федерального казначейства, допустивших осуществление таких платежей;
- заключение по каждому выявленному случаю финансирования расходов, не предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете либо бюджетной росписью;

- анализ предоставления и погашения бюджетных кредитов, заключения по выявленным фактам предоставления бюджетных кредитов с нарушением требований Бюджетного кодекса РФ;
- анализ предоставления обязательств по государственным гарантиям и их исполнения, заключения по выявленным фактам предоставления государственных гарантий с нарушением требований Бюджетного кодекса РФ, расследование каждого случая исполнения обязательств, обеспеченных государственной гарантией, за счет бюджетных средств;
- анализ предоставления бюджетных инвестиций, анализ заключенных договоров с точки зрения обеспечения государственных интересов, заключения по выявленным фактам предоставления инвестиций с нарушением требований Бюджетного кодекса РФ;
- анализ выполнения плановых заданий по предоставлению государственных услуг и соблюдения нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг.

Государственная Дума рассматривает отчет об исполнении федерального бюджета после получения заключения Счетной палаты РФ.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета и заключения Счетной палаты РФ Государственная Дума принимает одно из следующих решений:

- об утверждении отчета об исполнении федерального бюджета;
- об отклонении отчета об исполнении федерального бюджета.

## **2.5 Понятия бюджетного дефицита, бюджетного профицита и государственного долга**

### **2.5.1 Характеристика доходов и расходов федерального бюджета Российской Федерации**

Доходы федерального бюджета по экономическому содержанию — это денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами в процессе формирования бюджетного фонда страны, а также бюджетных фондов образований. Формой проявления этих отношений служат различные виды платежей предприятий, организаций, граждан, мобилизуемых в распоряжение публичных органов власти. По материально-вещественному воплощению доходы бюджета — это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с действующим в стране законодательством в распоряжение федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления [1].

Доходы федерального бюджета являются результатом распределения стоимости ВВП, вместе с тем они выступают объектом дальнейшего распределения централизованной в руках государства стоимости.

Согласно Бюджетному кодексу РФ доходы бюджетов подразделяются на налоговые поступления, неналоговые поступления и безвозмездные перечисления.

Основной источник формирования доходов бюджета во всех странах независимо от их общественно-экономического устройства и политической ориентации — налоговый. *Налоговые доходы* включают в себя:

- федеральные налоги и сборы;
- региональные налоги и сборы;
- местные налоги и сборы;
- пени и штрафы, взимаемые налоговыми органами за несвоевременные платежи;
- размеры предоставляемых налоговых преференций, отсрочек и рассрочек по уплате налогов.

*Неналоговые доходы* составляют:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями;
- средства, полученные в результате применения мер гражданской, правовой, административной и уголовной ответственности (штрафы, конфискации, компенсации и т. д.);
- иные неналоговые доходы.

К безвозмездным и безвозвратным перечислениям относятся поступления в виде:

- финансовой помощи из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий;
- субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) из региональных фондов компенсаций;
- субвенций из местных бюджетов бюджетам других уровней;
- иных безвозмездных и безвозвратных перечислений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездных и безвозвратных перечислений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований.

В доходах бюджетов также учитываются поступления от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности:

- средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение или во временное пользование имущества;
- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;
- средства, получаемые от передачи имущества под залог, в доверительное управление;
- плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;
- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по ак-

циям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;

- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
- другие доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Большую группу неналоговых доходов составляют:

- доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходы от продажи принадлежащих государству производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств и других образований;
- доходы от продажи государством принадлежащих ему акций организаций;
- доходы от продажи квартир;
- доходы от реализации кладов, конфискованного бесхозяйственного имущества и имущества, переходящего в государственную и муниципальную собственность в порядке наследования и дарения.

В составе неналоговых доходов есть административные платежи и сборы, поступления по штрафным санкциям и возмещению ущерба, поступления сумм за выпуск и реализацию продукции, изготовленную с отступлением от стандартов и технических условий.

Структура доходов бюджета схематично изображена на рис. 2.2.



Рис. 2.2 – Структура доходов бюджета [2]

Основная часть доходного потенциала федерального бюджета формируется за счет налоговых доходов. Налоговые доходы составляют 95% от общего объема доходов бюджета.

В структуре налоговых доходов основные поступления составляют косвенные налоги (налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенные пошлины). Поскольку косвенные налоги представляют собой, фактически, надбавки к ценам товаров, которые полностью оплачиваются конечными потребителями, в конечном

счете чрезмерное косвенное налогообложение снижает внутренний покупательский спрос и соответственно сокращает потенциальные возможности экономического развития страны.

Следует также отметить, что основная тяжесть косвенных налогов приходится на наиболее незащищенные слои населения.

В эффективных рыночных системах других стран мира косвенные налоги имеют существенно меньший вес, чем прямые налоги (т. е. налоги на труд и предпринимательство). Так, например, в федеральном бюджете США косвенные налоги составляют около 4% (в России — около 70%), тогда как прямые налоги в США дают около 75% доходов федерального бюджета (в России — около 30%).

*Неналоговые доходы* составляют всего несколько процентов от суммарных доходов федерального бюджета. Это свидетельствует о крайне неэффективном использовании федеральной государственной собственности, поскольку ее доля в общем экономическом потенциале производственной сферы составляет около 30%, а отдача в виде отчислений от ее использования и сдачи в аренду составляла в течение всего рассматриваемого периода менее 5%.

Расходы бюджета являются составной частью государственных расходов и выражают экономические отношения, которые возникают в связи с использованием средств общегосударственного денежного фонда, а формой проявления этих отношений выступают конкретные виды расходов во всем их многообразии, а это многообразие обусловлено действием таких факторов, как: особенности исторического развития государства; уровень социального развития страны; связи на международном уровне; взаимоотношения с отдельными территориями.

Поэтому по своему материально-вещественному отношению расходы бюджетов представляют собой денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций государства в целом и местных органов управления.

Расходы бюджета гораздо уже, чем понятие «государственные расходы», так как последние включают еще расходы внебюджетных фондов, расходы государственных и муниципальных предприятий после уплаты налога на прибыль.

*Расходы бюджетов* классифицируются:

1. По экономическому содержанию на текущие и капитальные.

Текущие расходы предназначены для обеспечения покрытия затрат по содержанию органов власти всех уровней управления, бюджетных учреждений, а также государственной поддержки другим бюджетам и отраслям экономики в форме дотации, субвенций и субсидий, социальные выплаты населению, то есть это все расходы, которые не включаются в другую группу (группу капитальных расходов).

Капитальные расходы предназначены для обеспечения инвестиционной деятельности:

- а) расходы на инвестиции в действующие или вновь создаваемые структуры;
- б) расходы на проведение капитального ремонта;
- в) средства, предоставляемые в качестве бюджетных, кредита на инвестиционные цели юридическим лицам, правительствам иностранных государств и их юридическим лицам;
- г) расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности РФ, субъектов и муниципальных образований;

- д) другие расходы в соответствии с экономической классификацией расходов;
- е) создание резервных фондов на всех уровнях бюджетной системы;
- ж) размер резервных фондов федерального бюджета не может превышать 3% утвержденных расходов федерального бюджета. Что касается регионального и местного фонда, то создание резервного фонда по расходной части определяется законодательными нормами соответствующего уровня управления. При создании резервного фонда Президента РФ, также определена предельная величина резервного фонда — не более 1% от утвержденных расходов федерального бюджета.

Что касается резервных фондов глав администрации, то предельную величину устанавливают органы региональной власти, учитывая его состояние.

Они предназначены для финансирования чрезвычайных ситуаций на территории, а также дополнительных расходов, которые могут быть предусмотрены соответствующими указами Президента РФ. Не разрешается расходовать средства этого фонда на проведение выборов, освещение деятельности Президента РФ.

**2. По функциональному назначению:**

**А) расходы, финансируемые исключительно из федерального бюджета:**

- обеспечение деятельности Президента РФ; обеспечение деятельности Федерального собрания; обеспечение деятельности Счетной палаты; обеспечение деятельности Центральной избирательной комиссии;
- обеспечение деятельности федеральных органов исполнительной власти на федеральном и территориальном уровнях;
- другие расходы на общегосударственные нужды;
- функционирование федеральной судебной системы;
- осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах, что включает в себя сотрудничество: культурный обмен федеральных органов власти; научный обмен федеральных органов власти; информационный обмен федеральных органов власти; взносы Российской Федерации в международные финансовые организации;
- национальная оборона и обеспечение безопасности государства (уголовно-исполнительная система, содержание органов прокуратуры, пограничной, таможенной службы и т. д.);
- фундаментальные исследования и содействие НТП;
- государственная поддержка железнодорожного, воздушного, морского транспорта;
- государственная поддержка атомной энергетики;
- ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
- исследование использования космического пространства и содержание федеральной собственности;
- деятельность учреждений образования, здравоохранения, культуры и искусства, находящихся в федеральной собственности;
- обслуживание государственного долга;

- компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату пенсий, социальных выплат за счет средств федерального бюджета;
  - пополнение государственных запасов драгоценных металлов, камней и государственного материального резерва;
  - финансовая поддержка нижестоящих бюджетов;
  - проведение выборов и референдумов.
- Б) Расходы, финансируемые исключительно из бюджетов РФ:
- на обеспечение и функционирование органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ;
  - обслуживание долга субъектов РФ;
  - содержание учреждений здравоохранения, культуры, искусства;
  - обеспечение реализации региональных целевых программ и формирование государственной собственности;
  - предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
  - осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ;
  - содержание и развитие предприятий, учреждений, находящихся в ведении органов государственной власти;
  - оказание финансовой помощи муниципальным образованиям.
- В) Расходы, финансируемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и местных бюджетов:
- а) государственная поддержка отраслей промышленности, строительства, сельского, автомобильного, речного, связи, дорожного хозяйства;
  - б) обеспечение правоохранительной деятельности;
  - в) научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы;
  - г) обеспечение социальной защиты населения;
  - д) охрана окружающей природной среды и воспроизводство природных ресурсов;
  - е) обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий в межрегиональных масштабах;
  - ж) обеспечение деятельности СМИ, финансовая помощь другим бюджетам (перераспределение средств);
  - з) другие расходы, касающиеся совместного функционирования.

## 2.5.2 Бюджетный дефицит

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

В процессе составления, утверждения и исполнения бюджетов может иметь место превышение расходов над доходами — дефицит бюджета.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Следует отметить, что бюджетный дефицит вовсе не обязательно относится к числу чрезвычайных событий. В современном мире нет таких государств, которые в те или иные периоды своей истории не сталкивались бы с бюджетным дефицитом.



.....  
Причины возникновения дефицита бюджета могут быть трех типов:

- во-первых, дефицит может возникнуть в связи с необходимостью осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики — для страны с развивающейся экономикой, с устойчивыми и эффективными международными связями бюджетный дефицит такого рода не страшен (конечно, в том случае, когда сумма финансовых ресурсов, полученных государством в долг для покрытия дефицита, не ложится на экономику страны и на налогоплательщиков в частности тяжким грузом, когда государственный долг не ведет к сокращению социальных программ),
- во-вторых, дефицит бюджета может возникнуть в результате чрезвычайных обстоятельств (войн, крупных стихийных бедствий и т. п.), когда обычных резервов становится недостаточно,
- в-третьих, бюджетный дефицит может отражать кризис экономики, ее развал, неэффективность финансово-кредитных связей, неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране — в этом случае дефицит является чрезвычайно тревожным явлением, требующим принятия не только срочных и действенных экономических мер, но и соответствующих политических решений.

.....  
Для финансирования дефицита бюджета предусматриваются альтернативные источники его покрытия. Это прежде всего заемные средства, привлекаемые с денежного, кредитного или финансового рынков.

При принятии бюджета на очередной финансовый год с дефицитом законом об этом бюджете утверждаются источники его финансирования.

Существует несколько возможных путей погашения дефицита бюджета:

- увеличение налоговых поступлений — следует понимать, что увеличение налогов не всегда приводит к увеличению доходов бюджета. Рост налогов приводит к увеличению бюджета только до определенного предела, а дальше доходы бюджета начинают снижаться — либо из-за резкого падения деловой активности фирм (вплоть до свертывания производства), либо из-за массового уклонения от налогов и бегства в теневой бизнес,
- выпуск облигаций государственного займа приводит к увеличению рыночной ставки процента, а это, в свою очередь, ведет к снижению деловой активности в частном секторе, падению чистого экспорта и частичному снижению потребительских расходов,
- дополнительная эмиссия денежных средств (в настоящее время запрещена законодательством Российской Федерации) — из-за превышения темпов роста реальной денежной массы над темпом роста реального валового внутреннего продукта происходит повышение среднего уровня цен, и в результате все экономические агенты платят своеобразный «инфляционный налог», и через возросшие цены часть доходов экономических агентов перераспределяется в пользу государства, таким образом, возникает *сеньораж* — доход государства от денежной эмиссии, в связи с чем налогоплательщики стараются как можно дальше оттянуть момент уплаты налогов, что приведет к еще большему увеличению дефицита бюджета,
- отсроченные платежи, когда правительство покупает товары и услуги, не оплачивая их в срок, в результате чего производители заранее увеличивают цены, а это ведет к новому витку инфляции,
- сокращение золото-валютных резервов страны и их продажа за рубеж.

Состав источников внутреннего и внешнего финансирования федерального бюджета определяется Бюджетным кодексом Российской Федерации:

- внутренние источники — кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций в национальной валюте, государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации, бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации,
- внешние источники следующих видов — государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации, кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте.

Источниками финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации являются внутренние источники в следующих формах:

- государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации,
- бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации,
- кредиты, полученные от кредитных организаций.

Источниками финансирования дефицита местного бюджета могут быть внутренние источники в следующих формах:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования,
- бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации,
- кредиты, полученные от кредитных организаций.

### 2.5.3 Бюджетный профицит и стабилизационный фонд

Начиная с 2002 г. федеральный бюджет Российской Федерации стал строиться так, чтобы быть максимально защищенным от таких внешних воздействий, как изменение мировых цен на российские экспортные товары [2].

В результате за счет дополнительных доходов, получаемых в условиях более высоких экспортных цен, формируется достаточно изолированная часть бюджета — Стабилизационный фонд.



.....  
*Стабилизационный фонд Российской Федерации — часть средств федерального бюджета, образуемая за счет превышения цены на нефть над базовой ценой на нефть, подлежащая обособленному учету, управлению и использованию в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой.*  
.....

Источниками формирования Стабилизационного фонда являются:

- дополнительные доходы федерального бюджета, образуемые расчетным путем за счет превышения цены на нефть над базовой ценой в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи,
- остатки средств федерального бюджета на начало соответствующего финансового года, включая доходы, полученные от размещения средств Стабилизационного фонда.

Средства Стабилизационного фонда могут использоваться для финансирования дефицита федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой, а также на иные цели в случае, если накопленный объем средств Стабилизационного фонда превышает 500 млрд руб.



.....  
Изъятие бюджетного профицита в Стабилизационный фонд, кроме защиты бюджета от колебаний цен на российские экспортные товары на мировых рынках, существенно сдерживает развитие инфляционных процессов в национальной экономике.  
.....

### 2.5.4 Государственные и муниципальные займы



.....

*Государственные и муниципальные займы — это денежные ресурсы, привлекаемые для покрытия дефицита соответствующего бюджета от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций на основании заключаемых договоров, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования как заемщиков или гарантов.*

.....

В зависимости от валюты заимствования различают государственные внутренние и внешние заимствования — соответственно в национальной и в иностранной валюте.

Государственные и муниципальные займы осуществляются путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Таким образом, по договору государственного и муниципального займа заемщиком и эмитентом выступает Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование, а инвестором — гражданин или юридическое лицо — резидент или нерезидент.

Государственные внутренние и внешние заимствования осуществляются в соответствии с программами государственных внутренних и внешних заимствований, утверждаемыми на очередной финансовый год.

В Российской Федерации действует единая система учета и регистрации государственных заимствований Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации, муниципальные образования регистрируют свои заимствования в Министерстве финансов Российской Федерации, которое ведет государственные книги внутреннего и внешнего долга Российской Федерации.

### 2.5.5 Государственный долг

Заимствования средств бюджетами различных уровней приводят к формированию соответственно государственного и муниципального долга — накопленной задолженности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежащей погашению в форме основного долга и начисленных на него процентов.

Долг может быть оформлен ценными бумагами или быть определен в договоре между заемщиком в лице соответствующего исполнительного органа государственной власти или местного самоуправления, с одной стороны, и инвестором, с другой стороны.

Государственный долг Российской Федерации представляет собой долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и другими субъектами международного права.

Государственный долг обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим государственную казну.

В состав государственного долга Российской Федерации входят долговые обязательства в следующих формах:

- кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени Российской Федерации с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями,
- государственные ценные бумаги, выпускаемые от имени Российской Федерации,
- договоры о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации, договоры поручительства Российской Федерации по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами,
- переоформленные долговые обязательства третьих лиц в государственный долг Российской Федерации на основе принятых федеральных законов,
- соглашения и договоры, в том числе международные, заключенные от имени Российской Федерации, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет.

Долговые обязательства Российской Федерации подразделяются на краткосрочные (до одного года), среднесрочные (1–5 лет) и долгосрочные (5–30 лет). Они погашаются в сроки, определяемые конкретными условиями займа, и не могут превышать 30 лет.

Изменение условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроков выплаты и размера процентных платежей, срока обращения, не допускается.

Аналогично определяются государственный долг субъекта Российской Федерации и муниципальный долг.

Управление государственным долгом Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации, управление государственным долгом субъекта Российской Федерации — органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Управление муниципальным долгом производится уполномоченным органом местного самоуправления.

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если такие обязательства не были гарантированы Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не отвечают по долговым обязательствам друг друга, если такие обязательства не были гарантированы ими, а также по долговым обязательствам Российской Федерации.

При возникновении финансового кризиса появляется необходимость реструктуризации долга.



.....  
**Реструктуризация** — это погашение долговых обязательств с одновременным осуществлением заимствований или принятием других долговых обязательств в объемах погашаемых долговых обязательств с установлением других условий обслуживания и сроков погашения. Реструктуризация долга может осуществляться с частичным списанием или сокращением суммы основного долга.  
.....



## Контрольные вопросы по главе 2

1. Какова социально-экономическая сущность и функции бюджета страны?
2. Бюджетное устройство и бюджетная система РФ и принципы ее построения.
3. Определите основы межбюджетных отношений в РФ.
4. В чем суть бюджетного федерализма?
5. Перечислите основных участников бюджетного процесса.
6. Опишите процесс составления проектов бюджета.
7. Опишите процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета.
8. Каковы основные виды доходов бюджета РФ?
9. Перечислите основные расходы бюджета РФ.
10. Бюджетный дефицит и источники его финансирования.
11. Определите, что такое профицит бюджета.

---

## Глава 3

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

---

### 3.1 Основные функции и задачи государственных социальных внебюджетных фондов



.....  
*Государственные социальные внебюджетные фонды — это целевые централизованные фонды финансовых ресурсов, формируемые за счет обязательных платежей и отчислений юридических и физических лиц и предназначенные для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь.*  
.....

С помощью внебюджетных фондов государство и муниципальное образование решают важнейшие социальные задачи:

- социальную защиту населения,
- повышение жизненного уровня населения,
- сохранение и улучшение здоровья населения,
- социальную ориентацию безработного населения,
- оказание социальных услуг населению.

В зависимости от целевого назначения внебюджетные фонды подразделяются:

1. На экономические — отраслевые и межотраслевые фонды научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, фонды развития жилищной сферы и т. д.

2. Социальные — пенсионный, социального страхования и обязательного медицинского страхования.

В зависимости от уровня управления внебюджетные фонды подразделяются:

- а) на государственные;
- б) региональные.

Внебюджетные фонды являются государственными. К источникам их формирования относятся:

- страховые взносы;
- налоги, установленные для соответствующего фонда;
- целевые отчисления в соответствующий фонд;
- средства бюджета;
- отчисления от прибыли организаций;
- займы, полученные фондом Банка России или коммерческих банков;
- прибыль от коммерческой деятельности, осуществляемой фондом;
- добровольные взносы граждан и организаций.

В Российской Федерации образованы три государственных социальных внебюджетных фонда:

- Пенсионный фонд Российской Федерации,
- Фонд социального страхования Российской Федерации,
- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

Доходы и расходы государственного внебюджетного фонда образуют его *бюджет*, предназначенный для финансового обеспечения задач и выполняемых функций. Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов разрабатываются их органами управления и представляются в органы исполнительной власти, которые передают их на рассмотрение законодательных или представительных органов власти. Они представляются одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год.

Бюджеты федеральных внебюджетных фондов выносятся на рассмотрение и утверждение Государственной думы и Совета Федерации и принимаются в форме федеральных законов одновременно с принятием закона о федеральном бюджете.

Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов выносятся на рассмотрение законодательных или представительных органов власти субъектов Российской Федерации и принимаются в форме законов субъектов Российской Федерации одновременно с принятием законов о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

Статьи расходов государственных внебюджетных фондов устанавливаются в строгом соответствии с их социальным назначением и утвержденными законами.

Контроль над исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов возложен на органы, обеспечивающие контроль над исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации.

## 3.2 Пенсионный фонд Российской Федерации



.....  
*Пенсионный фонд Российской Федерации — это централизованный фонд государства, обеспечивающий формирование и распределение финансовых ресурсов в целях пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации.*  
.....

Пенсионный фонд Российской Федерации — один из крупнейших и наиболее значимых социальных институтов России.

В соответствии с действующим законодательством Пенсионный фонд России осуществляет пенсионное обеспечение более чем 90 тыс. граждан, проживающих в 75 государствах, в том числе 20 тыс. граждан пенсии переводятся по месту их постоянного проживания в 63 государствах.

В структуре Пенсионного фонда — 7 Управлений в Федеральных округах Российской Федерации, 81 Отделение Пенсионного фонда в субъектах РФ, а также ОПФР в г. Байконуре (Казахстан), а также почти 2500 территориальных управлений во всех регионах страны [3].

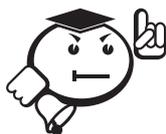
Функции Пенсионного фонда Российской Федерации:

- получение от плательщиков страховых взносов, необходимых для финансирования выплат государственных пенсий,
- организация банка данных по плательщикам страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации,
- индивидуальный учет поступающих в Пенсионный фонд Российской Федерации от работающих граждан обязательных страховых взносов, имея в виду дальнейшее увеличение размеров государственных пенсий за счет вносимых гражданами средств,
- межгосударственное и международное сотрудничество Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Пенсионного фонда Российской Федерации.

Доходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации формируются за счет таких источников, как:

- средства федерального бюджета и целевых бюджетных фондов, передаваемые в Пенсионный фонд в соответствии с законодательством Российской Федерации — в объеме, установленном федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год;
- страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, направляемые на выплату страховой части трудовой пенсии, — по ставкам, установленным российским законодательством;
- доходы от размещения временно свободных средств;
- суммы пеней и иных финансовых санкций;
- доходы от размещения временно свободных средств обязательного пенсионного страхования;

- доходы от временного размещения сумм страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии;
- добровольные взносы физических лиц и организаций, уплачиваемых ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц;
- иные источники, не запрещенные законом.



.....  
 До 80% поступлений в доходную часть Пенсионного фонда составляют страховые взносы предприятий и организаций.

В расходной части бюджета Пенсионного фонда на выплату пенсий населению приходится около 97% (включая доставку и пересылку).

.....

Дополнительным к государственному в Российской Федерации является негосударственное пенсионное обеспечение, которое может осуществляться в форме дополнительных профессиональных пенсионных систем отдельных предприятий, отраслей экономики либо территорий, а также в форме личного пенсионного страхования граждан, осуществляющих накопление средств на дополнительное пенсионное обеспечение.

Направления использования средств ПФ:

- на выплату пенсий по возрасту, инвалидности, потере кормильца;
- на пенсии военнослужащим;
- на выплату пособий по уходу за ребенком от 1,5 до трех лет и пособий одиноким матерям;
- на выплату пособий на детей, инфицированных ВИЧ-инфекцией;
- на выплаты в виде материальной помощи престарелым инвалидам, участникам войн;
- на содержание домов инвалидов и престарелых;
- на содержание самого фонда;
- на расходы, связанные с научно-исследовательской работой;
- на международное сотрудничество.

### 3.3 Федеральный фонд социального страхования Российской Федерации



.....  
*Фонд социального страхования Российской Федерации представляет собой централизованный фонд финансовых ресурсов, аккумулирующий предназначенные для оказания социальной помощи и социальных услуг денежные средства, формируемый на страховой основе и распределяемый по территориальному принципу.*  
.....

Денежные средства и иное имущество, находящееся в оперативном управлении Фонда, а также имущество, закрепленное за подведомственными Фонду санаторно-курортными учреждениями, являются федеральной собственностью.

Денежные средства Фонда не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат.

Бюджет Фонда и отчет о его исполнении утверждаются федеральным законом, а бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений Фонда и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением Фонда утверждаются председателем Фонда.

В Фонд социального страхования Российской Федерации входят следующие исполнительные органы:

- региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов Российской Федерации;
- центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства;
- филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями Фонда по согласованию с председателем Фонда.

Основными задачами Фонда социального страхования Российской Федерации являются:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей,
- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования,
- осуществление мер по обеспечению финансовой устойчивости Фонда,
- разработка совместно с Министерством здравоохранения и социального развития и Министерством финансов Российской Федерации предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование,

- организация работы 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 (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Средства Фонда социального страхования Российской Федерации образуются за счет:

- страховых взносов работодателей (администрации предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности),
- страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование в соответствии с законодательством,
- страховых взносов граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в Фонд,
- доходов от инвестирования части временно свободных средств Фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады. Помещение этих средств Фонда в банковские вклады производится в пределах средств, предусмотренных в бюджете Фонда на соответствующий период,
- добровольных взносов граждан и юридических лиц, поступления иных финансовых средств, не запрещенных законодательством,
- ассигнований из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий, а также в других установленных законом случаях,
- прочих поступлений (возмещаемых страхователем расходов, не принятых к зачету в счет страховых взносов, и не принятых расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, недоимок по обязательным платежам, сумм штрафов и иных санкций, предусмотренных законодательством, уплаченных в установленном порядке сумм за путевки, приобретенные страхователем за счет средств Фонда, средств, возмещаемых Фонду в результате исполнения регрессных требований к страхователям, и других).

Средства Фонда социального страхования Российской Федерации направляются:

- на выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, при усыновлении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг,

- оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет, оплату путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации, и в санаторно-курортные учреждения в государствах-участниках СНГ, аналогичных которым нет в Российской Федерации, а также на лечебное (диетическое) питание,
- частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание),
- частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан,
- частичное содержание детско-юношеских спортивных школ (оплата расходов на оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений, необходимых для учебно-тренировочного процесса),
- оплату проезда к месту лечения и обратно,
- создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда на всех уровнях,
- обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда,
- финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда (включая подразделения надзора и контроля за охраной труда) в случаях, установленных законодательством,
- проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда,
- другие мероприятия в соответствии с задачами Фонда, включая разъяснительную работу среди населения, поощрение внештатных работников Фонда, активно участвующих в реализации мероприятий по социальному страхованию,
- участие в финансировании программ международного сотрудничества по вопросам социального страхования.

Средства Фонда используются только на целевое финансирование мероприятий. Не допускается зачисление средств социального страхования на личные счета застрахованных.

### 3.4 Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации

Система обязательного медицинского страхования создана с целью обеспечения конституционных прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи, закрепленных в статье 41 Конституции Российской Федерации.

Медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения в охране здоровья.

Важнейшим нормативным правовым актом, регулирующим обязательное медицинское страхование, является Закон Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (далее — Закон), принятый в 1991 году. Закон установил правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения в Российской Федерации, определил средства обязательного медицинского страхования в качестве одного из источников финансирования медицинских учреждений и заложил основу для создания в стране системы страховой модели финансирования здравоохранения.

Для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования граждан созданы Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования реализует государственную политику в области обязательного медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования.

*Фонды обязательного медицинского страхования* представляют собой централизованные источники финансовых ресурсов для целей медицинского страхования как формы социальной защиты населения. Фонды обеспечивают аккумуляцию денежных средств на обязательное медицинское страхование, финансирование государственной системы обязательного медицинского страхования.

Задачи медицинского страхования — гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и проводить профилактические мероприятия.

Медицинское страхование осуществляется в двух видах: обязательном и добровольном. Обязательное медицинское страхование является составной частью государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам Российской Федерации равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

Добровольное медицинское страхование осуществляется на основе соответствующих программ и обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских и других услуг сверх установленных программами обязательного медицинского страхования. Добровольное медицинское страхование может быть коллективным и индивидуальным. Коллективное страхование осуществляется в соответствии с социальными программами развития предприятий и является дополнительным к обязательному государственному страхованию.

Субъектами медицинского страхования выступают гражданин, страхователь, страховая медицинская организация, медицинское учреждение.

Страхователями являются:

- при обязательном медицинском страховании для неработающего населения — исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации, местная администрация, для работающего населения — предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью, и лица свободных профессий,
- при добровольном медицинском страховании — отдельные граждане или предприятия, представляющие интересы граждан.

Основными задачами Федерального фонда ОМС являются:

- финансовое обеспечение установленных законодательством Российской Федерации прав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования в целях, предусмотренных Законом Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации»;
- обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;
- аккумулирование финансовых средств Федерального фонда ОМС для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

В целях выполнения основных задач Федеральный фонд ОМС:

- осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования;
- разрабатывает и в установленном порядке вносит предложения о размере взносов на обязательное медицинское страхование;
- осуществляет в соответствии с установленным порядком аккумулирование финансовых средств Федерального фонда ОМС;
- выделяет в установленном порядке средства территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе на безвозвратной и возвратной основе, для выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования;
- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС и органами Государственной налоговой службы Российской Федерации контроль за своевременным и полным перечислением страховых взносов (отчислений) в фонды обязательного медицинского страхования;
- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;

- осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы обязательного медицинского страхования;
- вносит в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;
- участвует в разработке базовой программы обязательного медицинского страхования граждан;
- осуществляет сбор и анализ информации, в том числе о финансовых средствах системы обязательного медицинского страхования, и представляет соответствующие материалы в Правительство Российской Федерации;
- организует в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, подготовку специалистов для системы обязательного медицинского страхования;
- изучает и обобщает практику применения нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;
- обеспечивает в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, организацию научно-исследовательских работ в области обязательного медицинского страхования;
- участвует в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в международном сотрудничестве по вопросам обязательного медицинского страхования;
- ежегодно в установленном порядке представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов об утверждении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на соответствующий год и о его исполнении.

В настоящее время в Российской Федерации созданы как самостоятельные некоммерческие финансово-кредитные учреждения: Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и 84 территориальных фонда обязательного медицинского страхования для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования как составной части государственного социального страхования.

Источники финансовых ресурсов фонда обязательного медицинского страхования:

- 1) страховые платежи работодателей в форме страховых взносов;
- 2) ассигнования из федерального бюджета по целевым программам;
- 3) добровольные взносы и поступления от физических и юридических лиц;
- 4) доходы от использования временно свободных средств, а также средства, поступающие из бюджета регионального и местного уровней на медицинское страхование неработающего населения;
- 5) трансферты федерального бюджета.

Расходы фонда обязательного медицинского страхования:

- 1) на медицинское обслуживание населения в лечебных и оздоровительных учреждениях;

- 2) оказание медицинской помощи инвалидам, находящимся в домах инвалидов и домах престарелых;
- 3) оказание помощи учреждению, которое занимается лечением наркозависимости, на борьбу с ВИЧ-инфекцией по целевым программам, отдельно детские и взрослые;
- 4) финансирование расходов по борьбе с туберкулезом;
- 5) строительство и оснащение медицинских центров различного профиля;
- 6) содержание самого фонда;
- 7) международное сотрудничество, научно-исследовательскую работу.

Временно свободные финансовые средства фонда размещаются в банковских депозитах и могут использоваться для приобретения высоколиквидных государственных ценных бумаг. Доходы от использования временно свободных финансовых средств и нормированного страхового запаса фонда направляются на финансирование только тех мероприятий, которые осуществляются в соответствии с задачами фонда.

*Территориальные фонды обязательного медицинского страхования* создаются законодательными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации аналогичным образом.

### 3.5 Экономические внебюджетные фонды



.....  
*Внебюджетные фонды экономического характера* предназначены для оказания финансовой поддержки отдельным отраслям в сфере материального производства, в сфере науки, образования, для защиты окружающей среды.  
 .....

Ежегодно при рассмотрении проекта федерального бюджета определяются виды целевых внебюджетных экономических фондов на федеральном уровне. Затем в соответствии с законом «О Федеральном бюджете» процесс формирования внебюджетных фондов экономического значения определяется специальным постановлением Правительства.

В отличие от внебюджетных фондов социального назначения экономические носят непостоянный характер, то есть в отдельные годы одни виды возникают, затем по мере удовлетворения экономических потребностей они отменяются.

В настоящее время самый стабильный фонд — дорожный. Дорожный фонд формируется только на территориальном уровне. Дорожный фонд предназначен для осуществления целевых программ на улучшение дорожной сети, строительство мостов, приобретение техники, ремонт дорог муниципального уровня. Экологический фонд — для защиты окружающей среды, выполнения программ, связанных с техногенными авариями.

Поскольку в настоящее время особую значимость приобрели территориальные финансы, то на муниципальном уровне создаются внебюджетные фонды исходя из потребностей определенной территории в покрытии расхода, и эти муници-

пальные внебюджетные фонды предназначены для экономического и социального развития отдельных территорий. Они создаются на основании решений местных представительных органов власти. В соответствии с их решением исполнительные органы власти открывают в банках специальные счета для хранения средств, поступающих в эти фонды, а для управления фондом может создаваться коллегиальный орган, состоящий из представителей местных органов власти и заинтересованных предприятий и организаций. Создание таких фондов способствует концентрации средств предприятий и региональных органов власти на развитие социально-бытовой инфраструктуры, усилению материальной заинтересованности местных органов в результатах своей хозяйственной деятельности, освобождению предприятий от тех функций, по развитию местного хозяйства, которые им не свойственны.

Источники муниципальных внебюджетных фондов:

- 1) добровольные взносы и поступления юридических и физических лиц;
- 2) различные штрафы за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование и другие нарушения;
- 3) штрафы за порчу и утрату памятников культуры;
- 4) средства муниципального бюджета, если целевая программа;
- 5) платежи в форме налогов.



### Контрольные вопросы по главе 3

1. Социально-экономическая сущность внебюджетных фондов.
2. Государственные внебюджетные фонды России: состав, функциональное назначение.
3. Назовите основное назначение Пенсионного фонда РФ.
4. Определите источники формирования доходов Пенсионного фонда РФ.
5. Как осуществляется контроль исполнения бюджета Пенсионного фонда?
6. Фонд социального страхования: назначение.
7. Фонд социального страхования: порядок формирования и расходования средств фонда в текущем финансовом периоде.
8. Экономическая сущность фонда обязательного медицинского страхования.
9. Каковы источники денежных средств, формирующих бюджет фонда обязательного медицинского страхования?
10. В чем сущность экономических внебюджетных фондов?

---

## Глава 4

# РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

---

### 4.1 Региональные финансы: понятие, сущность, состав и функции

Одной из важнейших составных частей финансовой системы государства являются региональные и местные финансы, которые охватывают в Российской Федерации финансы субъектов РФ и местные (муниципальные) финансы, а также финансы субъектов хозяйствования и финансов граждан (рис. 4.1).

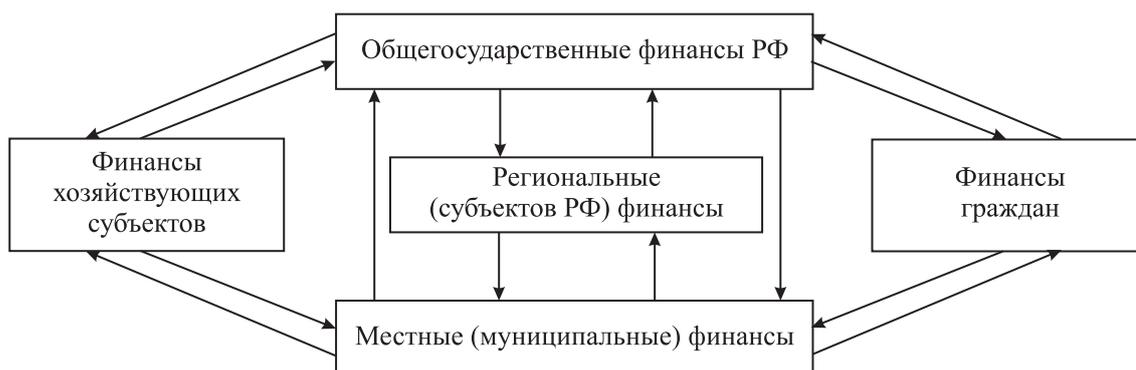


Рис. 4.1 – Финансовая система Российской Федерации [7]

Региональные и местные финансы являются одной из важнейших составных частей экономической основы субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.



.....

**Региональные финансы** — это экономическая категория, которая выражает систему денежных отношений, возникающих в процессе перераспределения стоимости валового регионального продукта в связи с формированием доходов и накоплений субъектов хозяйствования, органов власти региона и их использованием в соответствии с возложенными на них функциями.

.....

Состав региональных финансов можно представить в виде совокупности бюджета региона, территориальных внебюджетных фондов, заемных ресурсов и финансов хозяйствующих субъектов, находящихся в собственности органов власти региона (рис. 4.2).



Рис. 4.2 – Состав финансовой системы региона в Российской Федерации [7]

Социально-экономическая сущность региональных финансов идентична общегосударственным финансам, которые соотносятся как часть и целое. Различие состоит в более узкой сфере перераспределительных (финансовых) отношений, характерной для финансов региона.

С позиции определения материального содержания региональные финансы представляют собой финансовые ресурсы, произведенные или потребленные на территории региона.

Состояние региональных финансов зависит: во-первых, от общего экономического положения страны; во-вторых, от экономического потенциала соответствующей территории; в-третьих, от уровня государственного законодательства, регулирующего права и обязанности органов региональной власти; в-четвертых, от степени компетенции органов власти и управления в реализации представленных им прав. Стабильность региональных финансов заключается в умении в рамках конкретного финансового периода и конкретной территории обеспечить равновесие между поступающими доходами и системой необходимых расходов.

Региональные финансы обеспечивают финансирование широкого круга мероприятий, связанных с социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения.

С помощью региональных финансов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических, военных и других условий отстали в своем экономическом и социальном развитии от других регионов страны. Для преодоления отсталости разрабатываются региональные программы. Средства на их

осуществление формируются за счет источников доходов бюджетов соответствующих административно-территориальных единиц, налогов, вышестоящих бюджетов. При этом региональным и местным бюджетам выделяются отчисления от федеральных налогов, дотации, субвенции, трансферты.

*Региональные финансы* — это финансовые ресурсы, произведенные или потребленные на территории региона, а также отношения, возникающие у органов власти, хозяйствующих субъектов и населения по поводу формирования, распределения и использования этих ресурсов.

Субъектами финансовых отношений региона являются:

- органы государственной власти региона;
- органы местного самоуправления;
- предприятия, объединения, учреждения и организации;
- граждане, проживающие на данной территории.

Имея территориальную обособленность и определенные ограничения в регулирующих возможностях, региональные финансы обладают свойственными только им характеристиками, особенностями и взаимодействиями. Такими характеристиками являются:

1. *Уникальность.* Уникальность региональных финансов как объекта управления определена той ролью, которая им отведена в финансовой системе государства. Финансы выполняют исключительную роль в решении вопросов социального обустройства подведомственной территории, ее экономического развития и оптимизации всех форм и методов финансового регулирования в отношении субъектов хозяйствования и местных бюджетов. Многие функции, возложенные на них, в других звеньях государственной финансовой системы отсутствуют. Вместе с тем большое количество региональных бюджетов делает набор этих функций и связанных с ними проблем типовыми.
2. *Невозможность формализации цели функционирования.* Множественность решаемых задач и сложность взаимосвязей между ними, а также высокая степень неопределенности не позволяют сформулировать цели развития и деятельности региональных финансов каким-то единым совокупным показателем.
3. *Большое разнообразие* количественных и качественных параметров, характеризующих возможные границы оптимальных показателей всех элементов финансовой системы региона.
4. *Динамичность развития системы.* Изменение внешних условий финансовой системы, а также социально-экономического положения в стране, реформирование налогового и бюджетного законодательства влечет аналогичные изменения на уровне региональных финансов.

Финансы субъектов Российской Федерации основываются на следующих принципах:

- самостоятельность;
- бюджетный федерализм;

- государственная финансовая поддержка (трансферты из федерального бюджета и целевые поступления);
- прозрачность;
- гласность.

Наиболее полно сущность региональных финансов проявляется в выполняемых ими функциях, которые по своему составу и природе аналогичны общегосударственным. Основными функциями являются: распределительная; регулирующая; контрольная.

Основными направлениями перераспределения регионального дохода, созданного на данной территории, являются:

- перераспределение между сферами общественного производства: производственной и непроизводственной;
- перераспределение между отраслями материального производства;
- перераспределение между экономическими районами внутри региона: при помощи регионального бюджета путем бюджетного регулирования;
- перераспределение между слоями и социальными группами населения: выравнивание доходов населения, социальная защита и социальное обеспечение.

Регулирование осуществляется в процессе перераспределения финансовых ресурсов, когда просчитываются и создаются необходимые предпосылки для осуществления структурных сдвигов.

В рыночной экономике присутствуют два вида регулирования: саморегулирование и государственное (региональное, муниципальное) регулирование экономики.

Саморегулирование представляет собой такие методы формирования финансовых отношений, которые вырабатывают и используют сами участники производства. Саморегулирование базируется на свободе и самостоятельности субъектов хозяйствования, которые обеспечиваются функционированием финансового рынка. Однако саморегулирование в рыночном механизме сдерживается деятельностью монополий, неспособностью стабилизировать экономику в условиях кризиса, поэтому огромное влияние на структуру регионального общественного продукта оказывает вмешательство в экономику.

Государственное финансовое регулирование во всех отраслях с рыночной экономикой решает задачи, связанные с обеспечением крупных структурных сдвигов, поддержкой приоритетных направлений экономического развития, расширением и совершенствованием объектов социальной и производственной инфраструктуры и многие другие.

Межтерриториальное финансовое регулирование способствует выравниванию уровней экономического и социального развития разных регионов страны, совершенствованию отраслевых и территориальных пропорций в структуре экономики, достижению прогрессивных сдвигов в размещении производительных сил, а также рациональному использованию природных ресурсов.

## 4.2 Институциональная структура финансовой системы региона

Финансовая система представляет собой совокупность различных сфер (звеньев) финансовых отношений; каждая из них характеризуется особыми способами функционирования финансовых ресурсов, различной ролью в общественном воспроизводстве.

Финансовая система региона имеет следующую структуру:

- Финансовые ресурсы Федерации в регионе.
- Бюджет субъекта Российской Федерации.
- Внебюджетные социальные фонды.
- Кредитная система региона.
- Система страхования.
- Финансы хозяйствующих субъектов.
- Финансы населения (домашних хозяйств).

Функционирование всех звеньев финансовой системы подчиняется общей цели — мобилизации финансовых ресурсов и их дальнейшему распределению, а также перераспределению. В то же время имеются различия в задачах каждого звена, методах формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Это обусловливается разграничением финансовой системы на отдельные звенья — государственные и негосударственные. К государственным финансам относятся: региональный бюджет, финансы государственных предприятий, государственные страховые компании, к негосударственным — банковский сектор, специализированные небанковские кредитно-финансовые учреждения, финансы предприятий негосударственной формы собственности, финансы домохозяйств.

*В состав финансовых ресурсов Федерации в регионе* входят: финансовая помощь, прямое финансирование различных федеральных программ, текущие расходы федеральных ведомств и т. д.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации (ст. 15 Бюджетного кодекса РФ). Как правило, бюджетная система субъекта Российской Федерации состоит из двух уровней — республиканского (областного) бюджета и местных бюджетов.

Региональный бюджет служит финансовой базой органов власти субъектов Российской Федерации, входящих в систему финансовых отношений между органами власти субъекта Российской Федерации и всеми участниками воспроизводственного процесса в регионе. Также региональный бюджет является основным финансовым планом субъекта Российской Федерации на текущий год и имеет силу закона [8].

Региональный бюджет как фонд денежных средств опосредует выполнение региональными органами власти своих функций. Региональному бюджету как финансовой категории свойственны некоторые функции: образование бюджетного фон-

да (бюджетные доходы), использование бюджетного фонда (бюджетные расходы), контрольная функция.

Региональный бюджет образуется за счет собственных доходов (налоговые и неналоговые поступления) и поступления из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

В составе регионального бюджета выделяются бюджет текущих расходов, бюджет развития и целевые бюджетные фонды.

Налоги субъектов Российской Федерации — главный источник формирования документальной базы; устанавливаются законодательными актами субъектов Федерации и действуют на территории соответствующих ее субъектов.

К региональным налогам относятся (ст. 14 Налогового кодекса РФ): налог на имущество организаций; налог на недвижимость; дорожный налог; транспортный налог; налог с продаж; налог на игорный бизнес; региональные лицензионные сборы (при введении в действие налога на недвижимость прекращается действие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога).

Перечень неналоговых доходов является единым для бюджетов всех уровней и определяется бюджетной классификацией. В соответствии с классификацией доходов бюджетов Российской Федерации, разработанной бюджетным департаментом Минфина России, неналоговые доходы включают:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или от хозяйственной деятельности;
- доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходы от реализации государственных запасов;
- доходы от продажи земли и нематериальных активов;
- поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников;
- административные платежи и сборы;
- штрафные санкции, возмещение ущерба;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- прочие неналоговые доходы.

Финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации предоставляется на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности и определяется по нормативам финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты.



.....  
**Целевые бюджетные фонды** — фонды денежных средств, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджетов разных уровней за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемые под контролем фискальных органов.  
 .....

Средства целевого бюджетного фонда не могут быть реализованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда.

Главное назначение внебюджетных фондов любого уровня — финансирование отдельных целевых мероприятий за счет специальных целевых отчислений и других источников.

Значительный объем финансовых ресурсов регионов сконцентрирован в вышерассмотренных внебюджетных социальных фондах. В каждом субъекте Российской Федерации функционируют территориальные отделения федеральных внебюджетных фондов, руководствуясь следующими принципами:

- территориальное отделение каждого внебюджетного фонда функционирует в рамках действия федерального закона о соответствующем фонде;
- как правило, утверждение и исполнение территориальных бюджетов внебюджетных социальных фондов осуществляется представительным органом власти региона, эти бюджеты и отчеты об их исполнении выносятся на рассмотрение законодательных или представительных органов власти субъектов Российской Федерации и принимаются в форме законов субъектов Российской Федерации;
- все страховые взносы во внебюджетные фонды регионов носят форму обязательных государственных отчислений для юридических и физических лиц;
- источником страховых взносов в региональные внебюджетные фонды, в основном, служат средства предприятий и организаций, включаемые в себестоимость продукции и определяемые в процентах от начисленной оплаты труда работодателей;
- территориальный исполнительный орган каждого внебюджетного фонда ведет самостоятельный учет плательщиков страховых взносов в бюджет фонда и осуществляет контроль за поступлением средств.

## 4.3 Методы изучения и анализа региональных финансов

Важнейшими научными методами исследования и анализа функционирования региональных финансов являются [8]:

1. *Нормативный метод*, предполагающий обоснование важнейших знаний и прогнозов социально-экономического развития региона, норм и нормативов, учитывающих местные особенности.

На базе научно обоснованных норм определяются потребности населения города, района и региона в целом в финансовых ресурсах на ближайшую и отдаленную перспективу.

На основе норм и нормативов обеспечивается использование производственных ресурсов. Нормативы учитывают уровень научно-технического прогресса, новейшие технологии, условия развития и функционирования отраслей производства, специфику муниципального образования и региона в целом.

2. *Балансовый метод* тесно связан с нормативным. Он позволяет выбрать правильные соотношения между отраслями территориального образования и дополня-

ющими внутрирегиональный комплекс. Балансы необходимы для разработки рациональных внутрирегиональных и межрегиональных связей, экономического обоснования размещения отдельных предприятий на территории региона. При разработке балансов увязка потребностей и ресурсов достигается на основании научно обоснованных региональных норм. С помощью балансов определяются потребности в ресурсах и товарах. Балансовые расчеты необходимы для определения потребностей в рабочей силе разной квалификации.

Можно выделить следующие виды балансов: платежный; торговый; производственный; социальный; финансовый и др.

Разработка территориальных балансов позволяет оценить степень удовлетворения хозяйства региона или муниципального образования за счет собственного производства, а также определить возможные объемы ввода и вывода продукции.

Балансовые расчеты дают возможность оценить целесообразность нового строительства на территории региона или муниципалитета какого-либо хозяйственного объекта и определить его мощность. Балансовые расчеты на региональном и муниципальном уровнях составляются по водным, лесным, земельным ресурсам для оценки обеспеченности экономики указанными видами ресурсов.

Особенно важна роль балансового метода при оценке финансового обеспечения региона. При этом рассчитывается баланс финансовых ресурсов территории, составной частью которого является сводный расчет объема капиталовложений для определения основных направлений социально-экономического развития, его эффективности и пропорциональности.

3. *Метод системного анализа* нашел широкое применение и в региональных финансах, так как предметом исследования является финансовая система данного территориального образования, а его задачей — построение рациональной системы управления финансовыми ресурсами. Системный анализ — это всесторонний анализ, использующий принцип поэтапности, начиная от постановки цели, определения задач, формулировки научной гипотезы, всестороннего изучения особенностей оптимального варианта размещения финансовых ресурсов. При этом критерием оптимальности является эффективность, т. е. наибольшее удовлетворение потребностей населения.

Метод системного анализа включает 3 этапа:

- определение сферы, области и масштаба деятельности субъекта управления;
- проведение непосредственно системного анализа;
- разработка альтернативных вариантов решения определенных проблем и выбор оптимального варианта.

4. Также широко применяются *экономико-математические модели*, охватывающие главные узловые проблемы размещения производительных сил и развития хозяйства регионов и муниципальных образований. Они становятся все более сложными, и все более трудно управляемыми в условиях рынка.

Можно выделить следующие основные направления экономико-математического моделирования в управлении территориальными финансами:

- моделирование пропорций территориальных финансовых ресурсов;
- моделирование размещения отраслей экономики региона;

- моделирование формирования социально-экономической системы территориального образования;
- моделирование системы управления финансовыми ресурсами региона.

Использование экономико-математических моделей позволяет с минимальными затратами труда и времени обрабатывать огромные массивы исходных данных, выбирать оптимальные решения в соответствии с поставленной целью.

5. Основой реализации региональной финансовой политики является финансовая информация, степень достоверности и полноты которой зависит от уровня организации *финансового мониторинга* в регионе на базе инструментов статистического метода (наблюдение, обобщение, исчисление индексов, корреляционный анализ и т. д.).

Все эти методы, дополняя друг друга, представляют совокупность способов воздействия путем создания определенных финансовых условий для выполнения поставленных задач. Их можно осуществить при помощи финансовых рычагов, составления прогнозов и создания финансовых стимулов.

Располагая различными по масштабам, структуре, экономической значимости объектами управления, региональные финансы используют различную методологию построения с различным содержанием целей управления этими объектами.

## 4.4 Межбюджетные отношения в бюджетной системе региона

В ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации *межбюджетные отношения* (МБО) определены как взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления (между публично-правовыми образованиями) по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Бюджетный кодекс Российской Федерации в ст. ст. 30, 31, 32 регламентирует основные принципы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации:

- Распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ.
- Разграничение на постоянной основе и закрепление по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ.
- Обладание всеми органами власти равными бюджетными правами.
- Выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований.
- Равенство всех бюджетов субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и равенство местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетом РФ.

Межбюджетные отношения в Российской Федерации формируются на основе бюджетного федерализма.

*Бюджетный федерализм* представляет собой многоуровневую бюджетную систему государства, при которой каждый из уровней власти распоряжается собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним полномочий.

Основными принципами бюджетного федерализма являются:

- Равноправие субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом.
- Самостоятельность бюджетов разных уровней.
- Законодательное разграничение ответственности бюджетных полномочий между органами власти и управления разных уровней.

Соответствие финансовых ресурсов каждого уровня бюджетной системы закрепленным за ним финансированием.

Наличие основанных на объективных критериях механизмов предоставления финансовой помощи и территориального распределения бюджетных ресурсов.

Модель бюджетного федерализма в Российской Федерации начала формироваться с 1991 г. Основной его проблемой на протяжении всех лет существования является бюджетное выравнивание, состоящее из двух систем:

- вертикальное выравнивание (разграничение доходов между уровнями бюджетной системы);
- горизонтальное выравнивание (выравнивание бюджетов одного уровня бюджетной системы на единицу какого-либо критерия, общего для всех).

Вертикальное выравнивание осуществляется в следующих формах:

- закрепление налогов за определенным уровнем власти и разделение полномочий по их взиманию;
- долевое распределение — распределение налогов между различными уровнями бюджетной системы. Это распределение может осуществляться тремя способами:
  - 1) налоговое квотирование — распределение налога между бюджетами разных уровней по нормативам (НДС, НДФЛ и т. д.);
  - 2) распределение налогов через центральный фонд, на основе таких показателей, как численность населения и т. д.;
  - 3) получение доли налоговых поступлений в виде присоединения ставки налога (налог на прибыль организаций);
  - 4) совместное использование базы налогообложения.

Межбюджетные отношения в бюджетной системе субъекта Российской Федерации проявляются через регулирование взаимоотношений между разными уровнями бюджетной системы региона: между региональным бюджетом, с одной стороны, и местными бюджетами, с другой. Субъекты федерации, их бюджеты весьма уязвимы и полностью зависят от политики федеральных органов власти.

Организация и регулирование межбюджетных отношений осуществляется путем:

- разграничения расходных полномочий;
- разграничения доходных источников;
- межбюджетного регулирования (выравнивания и распределения финансовой помощи) (рис. 4.3).



Рис. 4.3 – Межбюджетные отношения в финансовой системе РФ [8]

## 1-й элемент МБО – разграничение расходных полномочий

### 1. Собственные полномочия

Бюджет одного уровня вводит обязательство, устанавливает его параметры и исполняет его за счет собственных ресурсов, т. е. собственными полномочиями уровня публичной власти, исполнение которых влечет необходимость осуществления бюджетных расходов, являются права и обязанности по нормативно-правовому регулированию, финансовому обеспечению и исполнению (финансированию) расходных обязательств, связанных с выполнением функций государства и местного самоуправления.

*Нормативное правовое регулирование* расходных обязательств состоит в установлении законодательными и иными нормативными правовыми актами целей, общих принципов, объема, порядка и условий осуществления деятельности органов власти, требующей определенных бюджетных расходов. Нормативное правовое регулирование осуществляется в форме *введения* (определения общих целей, принципов и механизмов) и *установления* (определения объема, структуры, порядка исполнения) расходных обязательств.

*Финансовое обеспечение* расходных обязательств заключается в предусмотрении в бюджете финансовых средств из состава собственных доходов, которые будут либо направлены на непосредственное финансирование соответствующих расходов, либо переданы другим органам публичной власти в виде субвенций.

*Исполнение (финансирование)* расходных обязательств состоит в предоставлении бюджетных средств подразделениям органов власти и бюджетным учреждениям, в заключении и оплате государственных или муниципальных контрактов, предоставлении трансфертов населению, субвенций и дотаций и т. д. за счет использования всех доходов бюджета (в т. ч. полученных в виде целевой финансовой помощи из бюджетов других уровней).

### **2. Рамочное федеральное регулирование**

Федеральный бюджет вводит обязательство. Нижестоящий бюджет устанавливает обязательство и исполняет его за счет собственных ресурсов.

### **3. Делегирование полномочий**

Бюджет одного уровня вводит обязательство, устанавливает его параметры и передает необходимые объемы финансирования нижестоящему бюджету, который исполняет обязательство за счет переданных вышестоящим бюджетам финансовых ресурсов.

### **4. Необеспеченный мандат**

Бюджет одного уровня вводит обязательство, устанавливает его параметры и предусматривает финансирование и исполнение за счет средств нижестоящего бюджета.

## **2-й элемент МБО — разграничение доходных источников**

Разграничение доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации должно обеспечивать возможность органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления самостоятельно осуществлять расходные полномочия на соответствующем уровне бюджетной системы.

Разграничение доходов должно обеспечивать предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, способствовать росту заинтересованности органов власти субъектов и местного самоуправления в экономическом развитии соответствующих территорий, формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, а также давать возможность для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики.

## **3-й элемент МБО — межбюджетные трансферты**

В целях упорядочения регулирования между бюджетами разных уровней вводится понятие *межбюджетные трансферты* — средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы страны. Основными видами МБО являются финансовая помощь (дотации и субсидии), субвенции на осуществление «делегированных» полномочий, а также субвенции из местных бюджетов на выполнение муниципальных функций и реализацию режима «отрицательных трансфертов».

Ст. 129 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что *межбюджетные трансферты из федерального бюджета* представляются в следующих формах:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- субсидий бюджетам субъектов РФ;

- субвенций бюджетам субъектов РФ;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ;
- межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.



.....

**Дотации** — межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФФПР).

.....



.....

**Субсидии** бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета — межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ, предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ и расходных обязательств по выполнению органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

.....

Совокупность субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует Федеральный фонд софинансирования расходов (ФФСР).

В целях предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами РФ фондов муниципального развития в составе федерального бюджета может быть образован Федеральный фонд регионального развития (ФФРР).



.....

**Субвенции** бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета — межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

.....

Совокупность субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует Фонд компенсаций (ФК).

Одним из направлений развития стимулирования улучшения качества управления бюджетным процессом является создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ, а также показателей (индикаторов) такого процесса. Эти показатели должны содержать индикаторы ис-

пользования в бюджетном процессе инструментов бюджетирования, ориентированного на результат.

В качестве индикаторов эффективности бюджетной политики предлагается использовать показатели, характеризующие степень дифференциации территорий по основным параметрам социально-экономического развития (табл. 4.1).

Таблица 4.1 – Инструменты бюджетной политики показатели ее эффективности

<b>Задачи бюджетной политики</b>	<b>Инструменты реализации</b>	<b>Критерии оценки эффективности</b>
Сокращение асимметрии	Распределение дотаций	Размах асимметрии показателей социально-экономического развития территории
Укрепление финансовой базы территории	Распределение регулирующих налогов	Изменение налогового потенциала территории; сбалансированность бюджета
Стимулирование самостоятельного развития территории	Распределение субсидий и субвенций	Обеспеченность собственными доходами; темп роста бюджетной обеспеченности

Создание устойчиво растущей национальной экономики невозможно без решения проблем выравнивания межрегиональных различий, результатом чего должно стать последовательное приближение показателей благосостояния населения и экономического развития в худших (по этим показателям) регионах, по крайней мере, к среднему по стране уровню.

## 4.5 Приоритетные направления регулирования межбюджетных отношений

К формированию приоритетных направлений регулирования межбюджетных отношений (МБО) возможны три методологических подхода — функциональный, оптимизационный и динамический.

Первый состоит в выявлении направлений совершенствования МБО на основе функций, выполняемых конкретными уровнями бюджетной системы. В рамках второго подхода определяется оптимизация бюджетных доходов и расходов при соответствующем разграничении доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Третий подход состоит в учете особенностей макроэкономической ситуации при определении приоритетов в сфере МБО.

Суть функционального подхода состоит в том, что определенные функции управления должны закрепляться исключительно за федеральным уровнем, прочие функции — за региональными и местными уровнями. Классические примеры функций федеральной власти — содержание национальной армии, верховного суда, прокуратуры и прочих структур, обеспечивающих правопорядок на суверенной

территории конкретного государства. В то же время на муниципальном уровне во всех странах осуществляются расходы на благоустройство территорий, на начальное образование, содержание библиотек, предоставляются субсидии ЖКХ.

Функциональный подход базируется на положении, что в современной экономике макроэкономическую политику могут осуществлять лишь центральные власти, а определенные расходы наиболее эффективны на местном уровне. Характерной особенностью этого подхода является внимание к проблеме перераспределения доходов, поскольку разграничение ответственности между уровнями власти не может всецело определяться лишь проблемой эффективности предоставления общественных благ.



.....

К преимуществам функционального подхода можно отнести реализацию в его рамках следующего принципа: чем ближе исполнение функции властных структур к обеспечению потребностей конкретного человека, тем на более низком уровне бюджетной системы осуществляется их финансирование. Это позволяет обеспечивать разграничение бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы в зависимости от потребностей в целом общества и конкретных социальных групп в соответствующих общественных благах. Данный подход учитывает общие для всех стран особенности разграничения бюджетных полномочий между федеральными, региональными и местными властями.

.....

Ещё одно преимущество функционального подхода состоит в том, что в его рамках приоритетные направления развития бюджетного федерализма обосновываются дифференциацией функций различных уровней власти. При этом зоной ответственности центрального правительства является обеспечение макроэкономической стабильности и распределения бюджетных доходов в целях оказания помощи неимущим. Однако при предоставлении межбюджетных трансфертов могут учитываться: необходимость компенсации конкретным регионам (муниципалитетам) тех положительных воздействий, которые их экономическая деятельность оказывает на благосостояние жителей других регионов (муниципалитетов); обеспечение выравнивания объема предоставляемых в конкретных регионах бюджетных услуг; использование преимуществ централизованной системы налогообложения. Предполагается, что определенные бюджетные услуги, предоставляемые региональными (или местными) властями своим жителям, одновременно потребляются жителями других регионов. Например, автомобильная дорога областного значения, построенная в одном из регионов, безусловно, будет использоваться для сообщения между соседними областями, т. е. будет оказывать услуги их жителям.

Существенный недостаток функционального подхода заключается в том, что при его использовании не удастся однозначно определить, какие конкретные доходные и расходные полномочия необходимо закреплять за соответствующими властями. Не существует единых для всех экономических ситуаций критериев разграничения расходных полномочий. В отдельных странах эти полномочия подвержены достаточно частым изменениям.

Оптимизационный подход к разграничению расходных полномочий между уровнями бюджетной системы базируется на необходимости закрепления расходов за конкретными бюджетами на основе минимизации как самих затрат, так и издержек на их администрирование. Его суть определяется принципом: конкретные расходы необходимо осуществлять с учетом максимизации полезного эффекта при минимизации расходов, включая затраты на администрирование и последующий контроль.

В соответствии с таким подходом расходы на инфраструктурные межрегиональные проекты должны осуществляться на федеральном уровне. На этом же уровне целесообразно реализовывать образовательные программы и проекты в сфере здравоохранения, имеющие общенациональное значение. Выбор приоритетных направлений развития местной инфраструктуры может быть эффективным лишь при администрировании этих расходов непосредственно муниципальными властями. Важным преимуществом оптимизационного подхода является синергетический эффект, достигаемый при координации бюджетных расходов федерального центра, регионов и муниципалитетов. Например, значительную экономию финансовых ресурсов дает согласованное развитие дорожной сети и систем связи. Определенная специфика проявляется в самих объектах оптимизации при изменениях в приоритетах бюджетной политики. В частности, при межрегиональных инфраструктурных проектах объектом оптимизации может являться максимальная связанность дорожной сети регионов или максимальный охват территориями средствами связи. При проведении активной социальной политики объектом оптимизации может быть выбрано или максимальное число нуждающихся, или максимальное приближение уровня жизни беднейших слоев к среднему показателю.

При предоставлении трансфертов вышестоящим бюджетом нижестоящим оптимизация обеспечивается за счет максимального приближения бюджетной обеспеченности получателя трансферта к среднему показателю при ограниченности ресурсов, выделяемых на указанные цели.

Преимущество оптимизационного подхода также состоит в том, что он исходит из необходимости обеспечения эффективности как сбора доходов, так и осуществления расходов. В рамках данного подхода могут быть обоснованы наиболее эффективные методы налогообложения, а также расходования бюджетных средств.

Недостатком оптимизационного подхода является зависимость выбора объекта оптимизации от текущих задач, стоящих перед бюджетной политикой конкретного уровня власти. Изменения в этих задачах, а следовательно, и в объектах оптимизации обуславливаются конкретной макроэкономической ситуацией, определяемой в числе прочих факторов циклической динамикой экономической системы.

Еще один недостаток оптимизационного подхода связан с тем, что данный подход применим не ко всем расходам, например к социально значимым, важным для стабильности общества. Ограниченные возможности оптимизационного подхода также обусловлены тем, что изменения, происходящие в макроэкономической системе, являются основными причинами изменений в приоритетных направлениях бюджетной политики, в том числе в сфере межбюджетных отношений, а именно на разграничение расходных полномочий между уровнями власти.

Динамический подход основывается на объективном характере межбюджетных отношений в рамках конкретных исторических условий развития данного государственного образования. Его суть состоит в том, что определение приоритет-

ных направлений формирования межбюджетных отношений зависит от особенностей конкретной макроэкономической ситуации.

Преимущество этого подхода состоит в возможности раскрыть объективный характер межбюджетных отношений, выявить их конкретно-историческую специфику.

Изменения в направлениях развития межбюджетных отношений определяются не только задачами регионального и местного развития, но в определяющей степени подвержены средне- и долгосрочным циклическим колебаниям, обуславливающим динамику бюджетных поступлений и необходимость поддержки конкретных секторов экономики. Кроме того, циклы приводят к изменениям в региональном развитии. При значительных структурных сдвигах регионы с концентрацией традиционных отраслей теряют свой экономический потенциал и, наоборот, преимущества получают регионы, в которых сосредоточены инновационные производства.

Ход экономического цикла предопределяет приоритеты в функциях уровней бюджетной системы. На фазе экономического подъема создаются условия для перераспределения расходных полномочий от федеральных властей к региональным и местным.

Основными задачами последних становится реализация инфраструктурных проектов, создание конкурентных условий для привлечения капитала. В то же время федеральные власти способны в таких условиях осуществлять финансирование программ по преодолению неравенства в уровнях развития территорий.

При циклическом кризисе основной функцией властей становится осуществление эффективной социальной политики, в частности снижение безработицы. Социальная поддержка неработающего населения, как правило, финансируется из местных бюджетов. Ресурсы федеральных властей обычно используются для проведения активной социальной политики в депрессивных регионах.

Преимуществом динамического подхода к выявлению приоритетных направлений развития МБО является его способность учитывать последствия циклических колебаний экономического развития конкретной страны и мировой конъюнктуры для своевременной корректировки бюджетных полномочий федеральных, региональных и местных уровней власти.

В настоящее время в России при формировании приоритетных направлений развития МБО преобладают функциональный и оптимизационный подходы.

В рамках динамического подхода главная задача совершенствования межбюджетных отношений состоит в создании в регионах предпосылок экономического роста, поддержке населения, выводе ряда регионов из состояния депрессии. Переход на стадию экономического роста позволяет поставить перед межбюджетными отношениями новые задачи. Главными из них являются:

- воздействие на формирование инфраструктуры регионов и муниципалитетов для решения федеральных проблем развития экономики;
- софинансирование структурных инвестиционных проектов, создающих точки роста и новые рабочие места;
- обеспечение инновационной составляющей экономического роста за счет развития научно-исследовательских центров;
- выравнивание доступности услуг образования и здравоохранения для жителей конкретных регионов.

При развитии МБО необходима умеренная децентрализация бюджетных полномочий. Это объясняется тем, что некоторые налоги эффективнее собирать на местном уровне. Это утверждение верно и в отношении расходов (например, на благоустройство). Но парадоксальным является то, что те же аргументы могут использоваться для обоснования централизации доходов и расходов на более высоком уровне бюджетной системы. В частности, косвенные налоги проще собирать на федеральном уровне, а расходы на образование и здравоохранение можно осуществлять из федерального бюджета. Поэтому решение вопроса о степени децентрализации бюджетных доходов и расходов может быть найдено, во-первых, при анализе влияния исследуемого явления на экономическое развитие территорий; во-вторых, при оценке продуктивности конкуренции территориальных образований за привлечение инвестиций.

Одним из важных направлений повышения эффективности МБО является обеспечение конкуренции между регионами и муниципалитетами за инвестиции при недопущении конкуренции в налоговой сфере.

Повышение эффективности системы предоставления межбюджетных трансфертов является одним из важнейших направлений совершенствования межбюджетных отношений. Трансферты выполняют три функции. С их помощью одним территориальным образованием обеспечивается компенсация расходов, от которых получают преимущества другие территориальные образования, т. е. компенсация экстерналий (внешних эффектов). Трансферты обеспечивают выравнивание уровня общественных благ (бюджетных услуг), предоставляемых территориальными властями своим жителям, а также являются следствием сбора основных налогов на федеральном уровне, осуществляемом в целях оптимизации общенациональной налоговой системы.

Таким образом, целью стратегии регулирования межбюджетных отношений в РФ является создание эффективно функционирующего механизма распределения доходных источников между органами власти для реализации их расходных полномочий, связанных с решением задач социально-экономического и политического развития страны в целом, ее регионов, муниципальных образований. Методами достижения этой цели являются совершенствование законодательства с учетом складывающихся социально-экономических условий, формализация методик распределения финансовой помощи между федеральным центром и регионами, между регионами и муниципальными образованиями, использование стандартов бюджетных затрат на конкретные цели.

## 4.6 Основы муниципальных финансов

### 4.6.1 Сущность и функции муниципальных финансов

Муниципальное хозяйство исторически выделилось из общей системы государственного хозяйства в связи с необходимостью решения локальных задач, связанных с благоустройством населенных пунктов, развитием социальной инфраструктуры и другими вопросами местного значения.

Такие виды деятельности, как строительство школ и больниц, организация газо- и водоснабжения в городах и поселках, охрана общественного порядка, бла-

гоустройство территории и т. п., относятся к категории общественных благ. Они необходимы для нормальной жизни населения, но, поскольку их производство является неприбыльным, частный сектор не может обеспечить его в нужном объеме. Производство общественных благ относится к числу функций государства. Однако перечисленные задачи не могут эффективно решаться ни центральным правительством, ни даже региональными органами власти в силу их удаленности от населения. Даже в относительно небольших государствах центральные власти не в состоянии учесть весь спектр потребностей населения каждого населенного пункта.

В силу указанных причин происходило постепенное формирование организованных местных ячеек, которые могли удовлетворять коллективные потребности населения, живущего на определенной территории, в общественных благах с использованием имеющихся в их распоряжении источников доходов. Такое управление на муниципальном уровне, осуществляемое в интересах местного населения, получило название местного самоуправления (МСУ).

Местное самоуправление в соответствии со ст. 12 Конституции РФ не входит в систему органов государственной власти и является, таким образом, самостоятельным уровнем управления.



.....  
 Статья 132 Конституции РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяют органы местного самоуправления правом самостоятельно формировать и исполнять местные бюджеты.  
 .....

Местное самоуправление осуществляется в поселениях и территориях по статусу ниже уровня субъекта РФ, т. е. в городах, районах, поселках и других поселениях, именуемых муниципальными образованиями, в соответствии с законодательством субъекта РФ и уставами конкретных муниципальных образований.

Муниципальное образование — это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселений или иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Под муниципальными финансами, как правило, понимается совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением. С этой точки зрения муниципальные финансы могут образовываться из трех основных источников:

- государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;
- собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т. п.), местных налогов;
- заемных средств или муниципального кредита.

Структура муниципальных финансов определяет самостоятельность данного муниципального образования, поскольку доминирование первой или третьей группы рождает зависимость от государства или кредитных учреждений. Поэтому органы местного самоуправления должны стремиться к наращиванию источников, отнесенных ко второй группе.

В современных условиях наряду с понятием «муниципальные финансы» используется понятие «местные финансы».

Муниципальные финансы — это система экономических (денежных) отношений, связанных с аккумуляцией части стоимости совокупного общественного продукта посредством ее перераспределения и использования денежных средств в соответствии с функциями, возложенными на местные органы власти и управления.

В России в состав муниципальных финансов включаются финансы городов, районов, поселков и других населенных пунктов. В странах с федеративным устройством в состав муниципальных финансов могут включаться не только финансы местных органов самоуправления, но и финансы республиканских, краевых, окружных органов управления.

Муниципальные финансы имеют социально-экономическую сущность, идентичную общегосударственным финансам, и существуют не как параллельные, а соотносятся как часть и целое, так как муниципальные финансовые отношения имеют лишь более узкую сферу перераспределительных отношений. В связи с этим все основные сущностные характеристики более общей категории «финансы» характерны и для муниципальных финансов, которые являются частью финансовой системы государства. Это также касается и выполняемых муниципальными финансами функций [8].

Муниципальные финансы, так же как и финансы в целом, выполняют следующие функции: распределительную, регулирующую и контрольную и функционируют на основе перераспределения централизованных финансовых ресурсов через систему обобществленных фондов.

Распределительная функция заключается в том, что вновь созданная стоимость валового общественного продукта подлежит распределению в целях выполнения финансовых обязательств предприятия перед бюджетом. Результатом данной функции является формирование и использование централизованных фондов денежных средств.

Контрольная функция муниципальных финансов заключается в их способности следить за реальным денежным оборотом, участниками которого являются государство, население, предприятия, за формированием и использованием централизованных денежных фондов.

Роль и значение муниципальных финансов определяются характером возложенных на местные органы власти и управления функций, а также административно-территориальным устройством государства и его политико-экономической направленностью.

От степени обеспеченности финансовыми ресурсами муниципального образования зависит выполнение финансовых гарантий программ по развитию здравоохранения, образования, социального обеспечения, культуры, а также инвестиций в производственную и социальную сферы.

За органами местного самоуправления должны закрепляться прежде всего налоги, связанные с регулированием общественно значимой деятельности для населения муниципального образования.

К основным вопросам местного значения относятся:

- местные финансы, формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов;
- распоряжение муниципальной собственностью;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия;
- организация, содержание и развитие муниципального энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения;
- муниципальное дорожное строительство, благоустройство и озеленение территории;
- организация утилизации бытовых отходов;
- организация ритуальных услуг и ряд других.

Для реализации приведенных полномочий требуются соответствующие финансовые ресурсы. В настоящее время в России юридически оформлено свыше 12 тысяч муниципальных образований. Из них более чем 10 тысяч образований имеет свой бюджет.

Хотя расходные полномочия, финансируемые из местных бюджетов, составляют в консолидированном бюджете 23%, следует констатировать, что из местных бюджетов в настоящее время финансируется почти 80% расходов на общее образование, свыше 40% — на здравоохранение, свыше 80% — на содержание детских садов, свыше 68% — на жилищно-коммунальное хозяйство. Именно через органы местного самоуправления в значительной степени осуществляются социальные гарантии, закрепленные в Конституции Российской Федерации.

Муниципальные финансы играют огромную роль в социально-культурной сфере. Это связано прежде всего с тем, что население и создаваемые им муниципальные органы могут более эффективно, нежели государственные органы, решать задачи повышения уровня и качества жизни жителей данной территории, обеспечивать социально-культурные и другие жизненно важные потребности населения. Социально-культурная сфера деятельности муниципальных органов включает в себя вопросы образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и защиты населения.

В системе образования органы муниципального управления осуществляют деятельность по регулированию в пределах своей компетенции отношений собственности по созданию, реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных учреждений. Отвечают за создание и ликвидацию муниципальных органов управления образованием, за определение их структуры и полномочий, назначение и увольнение по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием.

В системе культуры органы муниципального управления создают и ликвидируют местные органы управления в области культуры, определяют их структуру и полномочия, назначают их руководителей; осуществляют строительство зданий и сооружений муниципальных организаций культуры, обустривают прилегающую территорию.

К муниципальной системе здравоохранения относятся муниципальные органы управления в области здравоохранения и находящиеся в муниципальной собственности лечебно-профилактические, научно-исследовательские и учебные учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения.

В системе здравоохранения муниципальные органы формируют органы управления муниципальной системы здравоохранения; развивают сеть муниципальных учреждений здравоохранения, физической культуры и спорта; создают условия для развития частной системы здравоохранения; формируют целевые фонды, предназначенные для охраны здоровья граждан. Муниципальные органы выдают лицензии на право осуществления медицинской и фармацевтической деятельности на своей территории; осуществляют контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи учреждениями разных форм собственности; обеспечивают санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и условия для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на своей территории; выявляют факторы, неблагоприятно влияющие на здоровье граждан, информируют о них население и проводят мероприятия по их устранению; осуществляют профилактические, санитарно-гигиенические, противоэпидемиологические и природоохранные мероприятия и т. д.

В системе социальной защиты населения с помощью муниципальных финансов осуществляется:

- а) предоставление социальных минимумов, определяемых в соответствии с государственными стандартами. Это прежде всего воспитание, образование, здравоохранение, обеспечение жильем малоимущих, социальное обеспечение по старости и нетрудоспособности, получение гражданами квалифицированной юридической помощи, предоставление коммунальных услуг, культурно-просветительных и иных услуг в области духовной культуры, обеспечение экологической чистоты среды обитания;
- б) особая социальная защита и обеспечение тех групп населения, которые не могут в силу физических, психических или иных недостатков в полном объеме создать для себя все необходимые блага для жизни.

В системе занятости населения свои функции органы муниципального управления осуществляют в тесной связи с центрами занятости населения в районах и городах, территориальными подразделениями Федеральной службы по труду и занятости. В период массового высвобождения рабочей силы органы муниципального управления:

- анализируют влияние этого события на рынок труда;
- координируют осуществление программ переобучения и переподготовки высвобождаемых работников;
- осуществляют посредническую роль при конфликтных ситуациях на предприятиях;

- оказывают финансовую помощь предприятиям, планирующим массовое высвобождение;
- разрабатывают мероприятия по содействию занятости;
- готовят предложения по перепрофилированию и приватизации предприятий.

Органы муниципального управления проводят следующие мероприятия по защите прав потребителей:

- рассматривают жалобы потребителей;
- консультируют их по вопросам законодательства;
- анализируют договоры на предмет ущемления прав потребителей;
- осуществляют сбор информации о причинении вреда здоровью или имуществу, вызванного опасными товарами;
- предъявляют иски в суды по собственной инициативе или по поручению потребителей.

Финансирование развития муниципального образования должно основываться на следующих принципах:

- ориентации на саморазвитие территории, на мобилизацию собственных возможностей и ресурсов, имеющихся в распоряжении муниципального образования;
- содействия формированию рыночной инфраструктуры, обеспечивающей развитие рыночных отношений;
- приоритетного решения наиболее острых проблем жизнеобеспечения населения муниципального образования;
- ориентации на развитие реального местного самоуправления с созданием адекватной материально-финансовой базы;
- развития вертикального и горизонтального взаимодействия (финансово-экономические, социально-культурные и другие связи) городских, районных, сельских муниципальных образований.

Финансовые планы развития муниципального образования должны формироваться на основе группировки основных проблем, характерных для жизнедеятельности населения и требующих своего разрешения. К таким проблемно-содержательным направлениям (разделам) планов могут быть отнесены:

- финансово-экономическое;
- социально-культурное;
- коммунально-бытовое и иное обслуживание населения;
- транспорта и связи;
- природно-экологическое;
- строительства и др.

Выделение проблемно-содержательных направлений в структуре планов осуществляется с учетом: во-первых, вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципального образования; во-вторых, проблем, наиболее остро стоящих перед муниципальным образованием, его жителями; в-третьих, программ и пла-

нов, принимаемых на региональном и федеральном уровнях; в-четвертых, проектов планов и программ развития предприятий, организаций, расположенных на территории муниципального образования.

Система муниципальных финансов включает в себя следующие звенья: местные бюджеты, внебюджетные фонды местного значения, финансы предприятий, находящихся в собственности местных органов власти, муниципальный кредит (рис. 4.4).

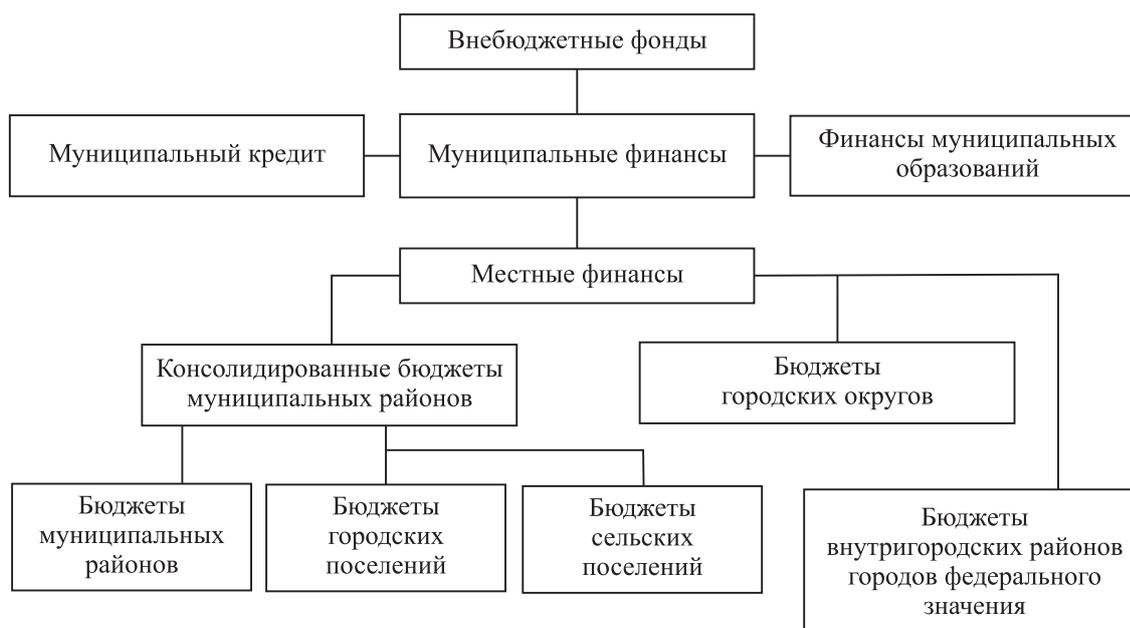


Рис. 4.4 – Система муниципальных финансов [9]

Традиционно под бюджетами муниципальных образований понималась опись доходов и расходов органов местного самоуправления. Появление собственных предметов ведения требует собственной хозяйственной деятельности, в том числе и финансовой. В этом случае бюджет выступает не только как опись доходов и расходов, но и как важнейший инструмент осуществления определенной политики. Поэтому бюджет муниципального образования есть документ, являющийся отражением реальных целей и задач муниципального образования.

Согласование бюджетных вопросов должно происходить и по горизонтали, и по вертикали. Соответственно, субъектами бюджетного процесса выступают органы власти и управления, а также субъекты, хозяйствующие на территории муниципального образования.

Бюджеты всех уровней существуют как относительно автономные, самостоятельные компоненты бюджетной системы. Выделение муниципальных бюджетов объясняется наличием внутри государства отдельных муниципальных образований, которые управляются органами местного самоуправления, отделенными от государственной власти. Средства муниципальных бюджетов относятся к муниципальной собственности. Необходимость муниципальных бюджетов объясняется потребностью органов местного самоуправления в фонде денежных средств, за счет которого возможно финансировать расходы исходя из круга вопросов местного значения.

Понятие муниципального бюджета как компонента муниципальных финансов следует характеризовать комплексно в таких аспектах, как:

- объективная экономическая категория (отметим, что самостоятельной экономической категорией является категория «государственный бюджет»; муниципальный бюджет рассматривается как производная категория от общей, учитывая корректировку на соответствующий уровень). Муниципальные бюджеты, являясь формой проявления перераспределительных отношений, носят объективный характер, выражают определенную часть экономических отношений. Как экономическая категория муниципальный бюджет имеет соответствующее материальное воплощение в виде фонда денежных средств органов местного самоуправления, образуемого посредством обособления части стоимости общественного продукта и используемого в основном на удовлетворение локальных коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей территории. Данное использование выражается через движение стоимости в связи с ее перераспределением. Этот процесс проявляется посредством потоков мобилизуемых и потребляемых муниципалитетом денежных ресурсов;
- система денежных отношений. Муниципальные бюджеты представляют собой совокупность денежных отношений, возникающих в связи с образованием и использованием денежных фондов органов местного самоуправления в процессе перераспределения национального дохода в целях обеспечения расширенного воспроизводства и удовлетворения потребностей членов местного сообщества. В рамках бюджетных отношений с участием органов местного самоуправления происходит формирование доходных поступлений и расходных функций на принципах экономической целесообразности, макроэкономической регулируемости, достаточности доходных поступлений. Источниками доходов муниципальных бюджетов являются такие объекты денежных отношений, как: валовой внутренний продукт; национальное богатство, часть которого служит источником формирования бюджетных доходов посредством механизма приватизации объектов государственной и муниципальной собственности; дополнительные денежные средства, привлекаемые местной администрацией на возмездной основе;
- основной финансовый план органов местного самоуправления. Необходимость в муниципальном бюджете как в финансовом плане обусловлена требованиями рационального ведения муниципального хозяйства, учета источников доходов и предположительных направлений использования средств и их объемов. Как основной финансовый план муниципальный бюджет охватывает всю совокупность доходов, а также текущих расходов и капитальных вложений (принцип универсальности). При формировании муниципального бюджета выявляются бюджетные потребности и бюджетные возможности муниципального образования. Под бюджетными потребностями целесообразно понимать такой объем средств, который является необходимым и достаточным для финансирования расходных статей с целью обеспечения дееспособного состояния муниципального хозяйства и возможностей социально-экономического развития. Под бюджетными возможностями понимается объем финансовых полномочий, которыми

наделены органы местного самоуправления, и потенциальный объем финансовых ресурсов, которые могут быть привлечены с помощью использования данных полномочий с целью максимальной наполняемости доходной части бюджета. Непременным условием бюджета как финансового плана является сбалансирование его доходной и расходной частей. Как финансовый план муниципальный бюджет принимается сроком на один год (принцип годичности) и позволяет анализировать бюджетное положение муниципального образования в текущем году, определять основные положения муниципальной бюджетной политики, прогнозировать социально-экономическое развитие муниципального образования;

- активный компонент муниципальной бюджетной политики. Реализация на практике принципов финансово-экономической самостоятельности значительно меняет степень важности бюджета в финансовом обеспечении социально-экономического развития муниципального образования. Во-первых, муниципальный бюджет становится основным источником финансирования социальной сферы и инфраструктурного обустройства соответствующей территории; во-вторых, доходная часть бюджета, значительную долю которой составляют налоговые поступления, реальным образом ставится в зависимость от эффективности деятельности хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования. Муниципальный бюджет и уровень социально-экономического развития муниципального образования взаимосвязаны. Однако система формирования доходной базы муниципальных бюджетов не позволяет в полной мере реализовать возможности бюджета, количественно и качественно влиять на муниципальную экономику;
- экономический метод управления территорией. Муниципальный бюджет как важнейший экономический инструмент используется органами местного самоуправления для решения самых разнообразных социально-экономических задач развития территории. Использование муниципального бюджета в качестве экономического метода управления территорией объясняется возможностью через данный фонд денежных средств оказывать влияние на процессы общественного регионального производства и воспроизводства, проводить мониторинг экономических процессов в муниципальном образовании, а также полнотой и своевременностью поступления финансовых ресурсов в распоряжение органов местного самоуправления. Специфика муниципальных бюджетов как экономического метода управления заключается в том, что они связаны с перераспределительным характером бюджетных отношений, что проявляется в перераспределении средств между отраслями экономики, территориями более высокого ранга, производственной и непроизводственной сферами, различными слоями населения. Это определяет масштабы и эффективность влияния бюджета на социально-экономическое развитие муниципального образования.

Местные бюджеты являются фундаментом бюджетной системы Российской Федерации. Низкая обеспеченность местных бюджетов собственными доходами, ежегодный пересмотр правил, ведущий к сокращению доли стабильных доходных источников в пользу федерального и региональных бюджетов, порождают пробле-

мы финансовой стабилизации муниципальных образований. В местных бюджетах сосредоточена основная часть бюджетных расходов на социальную сферу: через муниципальные бюджеты финансируется значительная доля расходов на образование, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и социальную политику [9].



.....

Собственные налоговые доходы местных бюджетов в среднем по стране покрывают около 7% расходных потребностей бюджетов. Многие муниципальные образования за счет заимствований и доходов от приватизации муниципальной собственности финансируют текущие расходы, а не привлекают для финансирования инвестиционные программы и проекты, что означает фактическое удорожание издержек функционирования муниципального образования, снижение его эффективности. Массовое банкротство муниципальных унитарных предприятий, отвлечение бюджетных средств, погашение задолженности предприятий по налогам и пеням в форме безвозмездного списания — характерные черты для муниципальных образований.

.....

При недостаточности средств проблема несбалансированности муниципальных бюджетов решается с помощью муниципальных кредитов (займов). Важной формой муниципальных финансов выступает взаимный кредит. Последний подразумевает объединение ресурсов муниципальных образований для решения конкретных задач развития территории. Применение той или иной формы взаимного кредита зависит от ряда условий, прежде всего от величины самого муниципального образования и его финансово-экономической мощности. Так, для городских органов местного самоуправления кредитная кооперация может осуществляться в рамках одного муниципального образования и выступать как взаимное кредитование производственной деятельности муниципальных предприятий через организацию муниципальных банков. Для менее экономически сильных муниципальных образований способ взаимного кредита перемещается на уровень отношений между муниципальными образованиями и выступает как форма объединения гарантий для получения наиболее дешевого и крупного займа.

Финансы муниципальных предприятий — еще одно звено системы муниципальных финансов. Основной причиной их существования считается постоянный объективный рост общественного значения тех предприятий, которые призваны удовлетворять массовые коллективные потребности населения. В основном к муниципальным предприятиям относятся предприятия местной промышленности и социально-бытовой инфраструктуры (транспортные, коммунальные, дорожные и т. п.). Муниципальные предприятия призваны обслуживать социально-культурные и другие аналогичные потребности населения, проживающего на данной территории. При этом местные органы власти регулируют цены и тарифы на оказываемые ими услуги, соответственно доходы от их деятельности незначительны.

### 4.6.2 Местный бюджет как основа муниципальных финансов

В бюджетной системе страны, являющейся главной финансовой базой деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления в сфере экономического и социального развития соответствующих территорий, местные бюджеты — самые многочисленные. Являясь низовым звеном этой системы, они представляют собой ее фундамент, от укрепления которого зависит прочность и надежность всей системы.

Под основами местного самоуправления понимаются объективно сложившиеся в обществе экономические, социальные, финансовые, правовые и другие возможности и условия, совокупность которых образует базис системы местного самоуправления, основу муниципальной власти, фундамент, на котором осуществляется муниципальное строительство.

Необходимым условием жизнеспособности местного самоуправления является наличие достаточной экономической и финансовой базы для его осуществления. Без этого какое-либо реальное, а не фиктивное местное самоуправление невозможно. Не случайно значительное место финансовым и экономическим основам местного самоуправления отводится в международно-правовых актах и российском законодательстве.

Бюджеты муниципального образования являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. В правовом аспекте бюджет муниципального образования (местный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований) подразделяются:

- на бюджеты муниципальных районов;
- бюджеты городских поселений;
- бюджеты сельских поселений;
- бюджеты городских округов.

Местные бюджеты, как и другие экономические категории, используются государственными органами власти для решения социально-экономических задач. В качестве экономического инструмента они характеризуются: во-первых, широкой сферой влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса; во-вторых, высокой степенью действительности, обусловленной перераспределительной природой данной экономической категории; в-третьих, гибкостью, поскольку система бюджетных методов регулирования существует не как заданная раз и навсегда, а как динамичная, постоянно развивающаяся система, преобразующаяся в соответствии с изменением целей и задач регионального развития.

Объективной основой использования местных бюджетов в качестве экономического метода регулирования является реальная возможность посредством централизации денежных средств оказывать влияние на процессы общественного воспроизводства, следить за течением экономических процессов в регионе, контролировать своевременность и объемы поступления финансовых ресурсов в распоряжение органов управления.



.....  
 Основная задача местного бюджета для любого муниципального образования — финансовая поддержка сохранения признаков муниципального образования в процессе осуществления местного (Бюджетный кодекс РФ. Ст. 14.) самоуправления.  
 .....

И здесь не надо бояться сравнивать государство с муниципальным образованием, если речь идет о функциональной значимости соответствующих бюджетов. Муниципальное образование — это часть государства. И насколько существование любого государства невозможно без финансирования его задач, отраженного в государственном бюджете, настолько же невозможно функционирование местного самоуправления без соответствующего плана образования и распределения муниципальных финансовых ресурсов в виде местного бюджета. Именно поэтому муниципальный бюджет имеет не только местное, но и государственное значение.

Роль местных бюджетов заключается в следующем:

- создании финансовой базы для реализации функций органов власти субъектов местного управления. Финансовые ресурсы, собранные в местных бюджетах, также необходимы для создания денежных фондов административно-территориальных образований;
- возможности регионам при наличии местных бюджетов самостоятельно распоряжаться и расходовать финансы на социально-экономические нужды региона, т. е. выделять денежные средства на развитие образовательных учреждений, медицинских учреждений, муниципального жилищного фонда и т. д.;
- возможности органам местного самоуправления при формировании местных бюджетов направлять необходимые финансовые ресурсы на решение стратегических задач, а также осуществлять долгосрочное планирование и вкладывать денежные средства в виде инвестиций в развитие приоритетных отраслей промышленности, сельского хозяйства и социальной сферы;
- в свою очередь, развитие и расширение производства приводит к увеличению использования материальных и трудовых ресурсов, а это является одним из эффективных методов борьбы с безработицей на местном уровне.

Местный бюджет также выполняет распределительную и контрольную функции.

Распределительная функция концентрирует денежные средства в органах местного управления. В местный бюджет поступают денежные средства, доходы от использования, находящиеся в муниципальной собственности, местные налоги и сборы, а также отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов и т. д.

Аккумуляция финансовых ресурсов бюджета создает возможность обеспечить равномерный рост экономического и социального развития муниципальных образований [8].

Местный бюджет выступает важным инструментом регулирования и стимулирования экономических отношений, а также повышения эффективности производства. Важное значение при этом имеет социальная направленность бюджетных средств.

Все доходы и поступления от источников финансирования, вносимые в бюджет, зачисляются на единый счет, и финансирование всех предусмотренных расходов происходит с единого счета.

После формирования доходной части бюджета, т. е. когда известны источники поступления финансовых ресурсов, необходимо обозначить расходные статьи бюджета. Тут и проявляет свое истинное значение распределительная функция местного бюджета. Можно сказать, что роль распределительной функции заключается в перераспределении финансовых ресурсов между статьями местного бюджета и группами расходов, финансируемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации.

Необходимость распределительной функции обусловлена наличием денежных средств в одной сфере (получение прибыли предприятиями и выплата налогов) и нехваткой финансирования таких сфер, как здравоохранение, образование, социально-культурная, а также жилищно-коммунальное хозяйство. Именно поэтому и возникает необходимость в перераспределении всех поступающих в муниципальный бюджет доходов по расходным статьям местного бюджета.

Органы местного самоуправления регулируют бюджетные отношения на территории соответствующего муниципального образования в соответствии с компетенцией, определяемой законодательством РФ и субъектов РФ. Они принимают решения по вопросам распределения и использования бюджетных доходов муниципальных образований.

Контрольная функция позволяет узнать, насколько своевременно и полно финансовые ресурсы поступают в распоряжение местных бюджетов, как фактически все финансовые ресурсы, поступающие в местный бюджет, распределяются по затратным статьям, как они используются. Представители органов самоуправления определяют организационные формы контроля за исполнением утвержденного им бюджета.

Одной из важных задач контрольной функции местных бюджетов является контроль за использованием предоставляемых дотаций, а также за целевым расходованием субвенций, субсидий. Данная функция дает возможность проследить за исполнением всех составляющих метода прямой финансовой поддержки из вышестоящего бюджета.

Действующая в стране система формирования государственных и местных доходов базируется на принципе единства. Этот принцип проявляет себя в российском законодательстве через определение видов государственных и местных налогов, а также установку принципов распределения всех доходов по всем трем уровням — федеральному, субъектов Федерации и местному. Исходя из вышесказанного не только законодательство РФ образует правовую базу формирования местных доходов, но и правовые акты органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, основываясь, естественно, на нормах, закрепленных в Конституции РФ.

Муниципальные доходы находятся в собственности муниципальных образований. Местные власти имеют право распоряжаться ими и зачисляют их в муниципальные денежные фонды — местные бюджеты и внебюджетные фонды.

*Доходы местного бюджета* — это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов местного самоуправления.

Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает два способа формирования доходной части местного бюджета: административно-правовой и гражданско-правовой.

В *административно-правовом порядке* осуществляются мобилизации налоговых поступлений в доходную часть бюджета, различных налоговых поступлений, налоговых платежей (сборов, штрафов, пошлин). В *гражданско-правовом порядке* формируются бюджетные средства, полученные от приватизации (продажи) муниципального имущества, от сдачи имущества, в том числе земли, в аренду; доходы от местных займов и лотерей; дивиденды, полученные от доли муниципальных органов в уставном капитале юридических лиц, и др.

Доходная часть муниципальных бюджетов состоит из собственных и заемных средств, дотаций, субсидий, субвенций и безвозмездных перечислений.

Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и доходов за счет субвенций, предоставляемых на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, передаваемых им федеральными законами и законами субъектов РФ. При этом различаются доходы поселений, городов и районов.

В *бюджеты поселений* зачисляются доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога — по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц — по нормативу 100%.

В бюджеты поселений направляются доходы от следующих федеральных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%.

В бюджеты поселений также зачисляются:

- доходы от федеральных и региональных налогов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ;
- доходы от федеральных, региональных и местных налогов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений.

В *бюджеты муниципальных районов* подлежат зачислению доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%.

В бюджеты муниципальных районов также зачисляются доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 20%;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 90%;

- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации) — по нормативу 100%.

В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению доходы от федеральных и региональных налогов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ.

В *бюджеты городских округов* зачисляются доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога — по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц — по нормативу 100%.

В бюджеты городских округов зачисляются доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 30%;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 90%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 60%;
- государственной пошлины.

В бюджеты городских округов направляются доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по единым нормативам отчислений, а также доходы от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений.

Неналоговые доходы местных бюджетов учитываются и формируются в соответствии с Бюджетным кодексом, в том числе за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных правовыми актами представительных органов местного самоуправления о бюджете.

Кроме того, согласно Бюджетному кодексу РФ и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», доходы образуются также за счет поступлений: от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления; ассигнований на финансирование осуществления отдельно созданных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления; ассигнований на финансирование реализации федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации; ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местного бюджета, и др.

В зависимости от права собственности на бюджетные средства законодательство различает собственные источники дохода и заемные средства.

Бюджетный кодекс РФ в ст. 47 определяет собственные доходы как виды доходов, закрепленных на постоянной основе. Источники доходов подразделяются на налоговые и неналоговые доходы.

Согласно ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления имеют право самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы.

Принято выделять следующие существенные признаки местного налога:

- односторонний характер установления налога, т. е. налог устанавливается представительными органами местного самоуправления;
- индивидуальность — налог является обязательным платежом, обязанность по уплате которого должна исполняться лично;
- обязательный характер уплаты, что означает юридическую обязанность уплаты налога налогоплательщиком перед государством;
- безвозмездность — уплата налога не порождает встречной обязанности муниципального образования перед налогоплательщиком. Средства, уплаченные муниципальному образованию в качестве налогов, будут возвращены в виде защиты налогоплательщика от различных негативных моментов, в том числе в виде оказания медицинской помощи, правоохранительной деятельности и т. д.;
- налог может распространять свое действие как на организации, так и на физических лиц;
- суммы, поступающие от налогов, подлежат зачислению в муниципальную казну (местный бюджет или внебюджетный фонд) в целях финансового обеспечения мероприятий по решению социально-экономических вопросов местного значения, осуществляемых органами местного самоуправления;
- принудительный характер изъятия — налог представляет собой одностороннее движение средств от налогоплательщика к муниципальному образованию и в случае нарушения такого порядка муниципальные образования прибегают в административном или судебном порядке к защите своих прав;
- периодичность уплаты — обязанность по уплате налога возобновляется по истечении определенного промежутка времени.

Налог следует ограничивать от сбора. Исходя из ст. 8 ч. I Налогового кодекса РФ можно сказать, что *местный сбор* представляет собой обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков сборов органами местного самоуправления и их должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений, лицензий.

Отличие налога от сбора проводится по ряду признаков.

Во-первых, главная особенность сбора заключается в его индивидуальной возмездности, т. е. в непосредственной связи с действиями публично-правового характера, совершение которых иницирует плательщик. Сбор взимается за совершение публично-правовых действий в связи с услугой (предоставлением определенных прав, выдачей лицензий или разрешений) в пользу конкретных лиц.

Во-вторых, цель взимания сбора — покрытие издержек органа местного самоуправления, в связи с услугой или деятельностью которого производится плата. Вместе с тем сбор не является прямым эквивалентом оказания публичной услуги и не обусловлен гражданско-правовыми обязанностями.

В-третьих, плата сбора носит, как правило, разовый характер.

Установление местных налогов и сборов и льгот по ним относится к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления.

Местным налогам и сборам свойствен ряд общих особенностей:

- а) использование поступлений по этим платежам на местные нужды в пределах территории, относящейся к соответствующему органу местного самоуправления;
- б) зачисление их в местные бюджеты;
- в) отнесение организации введения и взимания данных платежей к компетенции органов местного самоуправления;
- г) нахождение, поступление и использование платежей как составной части доходов местных бюджетов под руководством органов местного самоуправления;
- д) наличие у органов местного самоуправления более широкой компетенции по правовому регулированию местных налогов и сборов в сравнении с налоговыми платежами других уровней.

Законодательство разделяет местные налоги и сборы на две группы в зависимости от порядка установления:

- налоги и сборы, подлежащие обязательному введению на всей территории Российской Федерации. Они устанавливаются федеральным законодательством, и если в нем не указываются конкретные данные налоги и сборы, то они должны быть определены в законах субъектов Федерации или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Сюда входят налог на имущество физических лиц, земельный налог;
- налоги и сборы, устанавливаемые по решению органов местного самоуправления.

Доходная часть местного бюджета должна обеспечивать финансирование минимальных расходов при решении задач местного значения. Но в настоящее время большая часть муниципальных образований не имеет достаточного количества собственных средств.

В этом случае к процессу формирования доходной части местных бюджетов подключаются соответствующие субъекты Федерации. Своим законодательством они устанавливают минимально необходимые расходы местных бюджетов, основываясь на нормативах финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных или муниципальных услуг и на заданиях на предоставление этих услуг.

Неналоговые доходы местных бюджетов включают пять видов доходов:

- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;
- часть прибыли муниципальных унитарных предприятий;
- доходы в виде финансовой помощи (в форме дотаций, субвенций и субсидий) и бюджетных ссуд, полученных от вышестоящих бюджетов, и иные доходы.

На сегодняшний день в большинстве субъектов Российской Федерации преобладает политика финансовой помощи муниципальным образованиям в форме дотаций, субвенций и субсидий.



.....  
**Дотация** — бюджетные средства, предоставляемые бюджету муниципального образования из бюджетов вышестоящих уровней на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов.  
 .....



.....  
**Субвенция** — бюджетные средства, предоставляемые бюджету муниципального образования из бюджетов вышестоящих уровней на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.  
 .....

Бюджетный кодекс подразделяет субвенции на два вида:

- текущие — субвенции, направленные на покрытие текущих расходов;
- инвестиционные — субвенции, направленные на покрытие расходов, возникших в результате инвестиционной деятельности, и других затрат, связанных с расширением воспроизводства.



.....  
**Субсидия** — бюджетные средства, направленные на покрытие доли расходов целевого назначения на безвозмездной и безвозвратной основе, например совместное строительство дорог, жилого фонда и т. п.  
 .....

Дотации служат средством покрытия дефицита местных бюджетов. Субвенции оказывают воздействие на объем и структуру расходов местного бюджета. Все они вместе, включая субсидии, являются вспомогательными источниками доходов местных бюджетов.

На практике происходит сильное увеличение доли указанных вспомогательных средств в объеме местного бюджета в ущерб налоговым источникам доходов местных бюджетов.

Органы государственной власти субъектов Федерации также могут оказывать финансовую помощь муниципальным образованиям из средств фонда финансовой

поддержки муниципальных образований, образуемого из отчислений от налогов, поступающих в бюджеты субъектов Федерации. При распределении средств этого фонда руководствуются финансовой формулой, учитывающей факторы, определяющие особенности данного субъекта Федерации.

Это, например, численность селения муниципального образования, доля в нем детей дошкольного возраста, площадь территории муниципального образования, уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами муниципального образования и др.

Еще одним источником дохода местных бюджетов являются безвозмездные перечисления по взаимным расчетам, т. е. передача нужных средств бюджету муниципального образования из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы РФ, связанная с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве Российской Федерации, полной передачей по финансированию расходов и доходов, происшедшими после утверждения решения о бюджете и не учтенными этим решением.

Еще одним средством погасить недостаточность собственных источников при необходимости покрыть расходы, превышающие минимальный бюджет, или в случае неожиданных финансовых затруднений в процессе исполнения бюджета являются заемные средства.



.....  
*Заем — это доход временного характера, так как он должен быть возвращен.*  
 .....

Заем осуществляется путем выпуска муниципальных ценных бумаг в соответствии с федеральными законами «О рынке ценных бумаг» (1996 г.) и «Об особенностях эмиссии и обращении государственных и муниципальных ценных бумаг» (1998 г.).

*Расходы местного бюджета* — это денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления. Формирование местных расходов базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством Российской Федерации. Органы местного самоуправления с учетом имеющихся финансовых возможностей вправе увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг.

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

*Капитальные расходы местных бюджетов* — часть доходов бюджетов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность, включающая статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам, расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, нахо-

дящееся в собственности муниципальных образований, и другие расходы бюджета, включенные в капитальные расходы бюджета в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

В составе капитальных расходов местных бюджетов может быть сформирован бюджет развития.

*Текущие расходы местных бюджетов* предназначены для обеспечения текущего функционирования органов местного самоуправления и бюджетных учреждений. В эту категорию входят и другие расходы местного бюджета, не включенные в капитальные расходы.

В расходной части местного бюджета предусматривается создание резервного фонда органов местного самоуправления. Средства данного фонда расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в текущем финансовом году, а порядок их расходования устанавливается нормативными правовыми актами правительства Российской Федерации и органами местного самоуправления.

С появлением норм видов расходов в местном бюджете их финансирование может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения их в бюджет. При определении источников их финансирования исключается увеличение дефицита местного бюджета.

Исключительно из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование муниципальной собственности и управления ею;
- организация, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
- организация утилизации и обработка бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
- содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
- организация транспортного обслуживания населения, учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- охрана окружающей природной среды на территории муниципальных образований;

- реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга, целевое дотирование населения;
- содержание муниципальных архивов.

Совместно за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

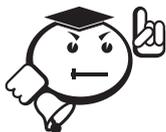
- государственная поддержка отраслей промышленности (за исключением атомной энергетики), строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитена;
- обеспечение правоохранительной деятельности;
- научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;
- обеспечение социальной защиты населения;
- обеспечение охраны окружающей среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности;
- обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- обеспечение деятельности средств массовой информации;
- финансовая помощь другим бюджетам;
- прочие расходы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Распределение и закрепление расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы производится по согласованию органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и утверждается соответствующими законами о бюджетах либо по согласованию органа государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, расположенных на территории данного субъекта.

Бюджет закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) формируется на основе ст. 142 Бюджетного кодекса РФ. Можно выделить некоторые особенности формирования ЗАТО.

1. В доходы бюджета закрытого административно-территориального образования в полном объеме направляются все виды федеральных, региональных и местных налогов и иные поступления, аккумулируемые на его территории.
2. При недостаточности собственных и регулируемых доходов бюджету закрытого административно-территориального образования выделяются из федерального бюджета дотации на финансирование расходов, связанных с функционированием органов местного самоуправления. Размер указанных дотаций утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

3. Доходы, превысившие расходы бюджета ЗАТО, не подлежат изъятию в бюджеты других уровней бюджетной системы РФ, а направляются на финансирование государственных и региональных экологических и социальных программ по преодолению последствий деятельности предприятий и (или) объектов.



.....

Экономическую основу местного самоуправления муниципальных образований составляют муниципальная собственность, местные финансы, государственное имущество, переданное в управление органам местного самоуправления, иная собственность, служащая удовлетворению потребностей местного населения в соответствии с законодательством. В муниципальную собственность входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли муниципального образования, другие природные ресурсы в соответствии с законодательством, находящиеся в муниципальной собственности предприятия, учреждения и организации, муниципальный жилой фонд и нежилые помещения, другое движимое и недвижимое имущество.

.....

Следствием вышеперечисленных особенностей формирования бюджета ЗАТО является высокая бюджетная обеспеченность, укрепление полномочий органов местного самоуправления, перспектива интегрирования ЗАТО в региональные хозяйственные комплексы, достаточно хорошее состояние инфраструктуры города, низкий уровень преступности.

Финансовую основу местного самоуправления ЗАТО составляет доходная часть бюджета. В доход местного бюджета зачисляются все налоги, сборы, штрафы в соответствии с Законом «О закрытом административно-территориальном образовании» и решениями органов местного самоуправления, отдельной строкой зачисляются финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления, а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местного бюджета.

Минимально необходимые расходы местного бюджета устанавливаются законом органов местного самоуправления на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. В случаях, если доходная часть минимального бюджета муниципального образования не может быть обеспечена за счет местных доходных источников, федеральные органы государственной власти в соответствии с законодательством о ЗАТО предоставляют местному бюджету дотацию, при этом свободные переходящие остатки местного бюджета предыдущего года в расчет не принимаются.

## 4.7 Межбюджетные отношения на муниципальном уровне

Как уже было отмечено, бюджеты подразделяются на три уровня: федеральный, региональный и местный. Все бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные) равны перед федеральным бюджетом, и местные бюджеты равны перед региональным. Бюджетные средства распределяются от федерального бюджета к бюджетам субъектов Российской Федерации, а от них — к местным бюджетам.

В обязанности муниципальных образований и их органов самоуправления входит решение большей части социальных и бытовых проблем населения. Финансовое самообеспечение муниципальных образований происходит за счет местных бюджетов.

Местные бюджеты пополняют собственные средства за счет:

- налога на доходы физических лиц;
- налогов на совокупный доход (взимаемого в том числе по упрощенной системе);
- налога на имущество физических лиц;
- земельного налога за земли городов и поселков;
- неналоговых доходов.

Средства выделяются из различных фондов, а также в виде финансовой помощи из федерального и региональных бюджетов.

*Целевые бюджетные фонды* — это промежуточная стадия между бюджетной и внебюджетной формой перераспределения средств.

Субвенции в последнее время стали наиболее распространенной формой выделения денежных средств. Это связано с тем, что, в отличие от субсидий, дотаций и трансфертов, они выделяются на определенные цели и, следовательно, их использование легче контролировать.

Субвенции предоставляются субъектам Российской Федерации из Фонда субвенций федерального бюджета. Объем и назначение средств, выделяемых из Фонда субвенций федерального бюджета, определяются Федеральным Собранием в процессе рассмотрения и утверждения федерального бюджета. Средства, которые не были использованы в течение финансового года, попадают в Фонд субвенций федерального бюджета следующего финансового года.

Субвенции в соответствии с российским законодательством выделяются на следующих условиях:

- только на финансирование конкретных мероприятий;
- использование субвенций не приводит к изменению форм собственности на финансируемые с их помощью объекты и проекты;
- орган, предоставляющий субвенцию, имеет право контролировать процесс ее использования в установленном порядке;
- субвенция, не использованная в срок или использованная не по назначению, подлежит возвращению предоставившему ее органу;

- нарушение условий предоставления или использования субвенций ведет к прекращению их выделения. Решение о досрочном прекращении субвенционного финансирования или возврате субвенции производится стороной, ее предоставившей. Решение о возврате субвенции принимается не позднее трех месяцев после получения отчета об использовании субвенции либо по окончании срока отчетности. Возврат субвенций осуществляется за счет средств той стороны, которой они были выделены, в течение трех месяцев после принятия данного решения.

Запросы органов представительной власти республик, входящих в состав Российской Федерации, краев, областей, автономной области и городов Москвы и Санкт-Петербурга на получение текущих субвенций предоставляются из федерального бюджета в Федеральное Собрание и Министерство финансов Российской Федерации до 15 августа года, предшествующего следующему финансовому году.

Минфин РФ до 15 сентября года, предшествующего следующему финансовому году, вносит предложение Федеральному Собранию о рассмотрении полученного запроса. В результате происходит постатейное рассмотрение запросов и распределение общегосударственных социальных расходов в соответствующих бюджетах.

Текущие субвенции, выделяемые федеральным бюджетом после утверждения Федеральным Собранием территориям, имеющим право на их получение в соответствии с российским законодательством, должны обеспечивать объемы финансирования общегосударственных социальных расходов не ниже нормативов, гарантированных правительством Российской Федерации.

Инвестиционные субвенции предоставляются из федерального бюджета по соответствующим закону территориальным бюджетам в случае, если по решению Министерства финансов Российской Федерации доходы этих бюджетов будут признаны недостаточными для финансирования входящих в их компетенцию капитальных вложений. Данное заключение Министерства финансов Российской Федерации о состоянии территориальных бюджетов и в сопровождении обосновывающих материалов передается, как и в предыдущем случае, на рассмотрение в Федеральное Собрание. Решение о предоставлении инвестиционных субвенций принимается после проведения экспертизы программ и проектов, поданных на получение инвестиций.

Контроль за соблюдением условий использования субвенций ведется Министерством финансов РФ и Федеральным Собранием РФ.

Помимо федерального Фонда, выделением субвенций занимаются внебюджетные фонды. Внебюджетные фонды создаются по решению Федерального Собрания РФ для привлечения дополнительных средств на развитие мероприятий территориальных органов управления, уменьшение разрыва в развитии регионов РФ, освоение новых территорий и поддержание уже используемых, улучшение и поддержание экологических условий, контроль миграции населения, профилактику стихийных бедствий и ликвидацию их последствий.

Источниками внебюджетных субвенционных фондов являются:

- а) федеральные средства из внебюджетных источников;
- б) кредиты и займы, включая иностранные;
- в) прочие.

Субвенции региональным бюджетам из внебюджетных фондов используются для привлечения дополнительных средств на финансирование реализуемых на их территориях программ и проектов.

В России, в соответствии с налоговым законодательством, налоги распределены между бюджетными уровнями таким образом, что наиболее весомые налоги поступают в федеральный бюджет. В результате собственные доходы территориальных бюджетов чрезвычайно малы и доходы от налогов не превышают одной трети бюджетов, а в селах и поселках — не более 10%.

Но в связи с тем, что нагрузка на территориальные бюджеты постоянно увеличивается, что связано с передачей больших полномочий региональным и местным властям, возникает необходимость в дополнительном финансировании их государством как из федерального бюджета, так и из внебюджетных фондов.

Средства в помощь региональным и местным бюджетам могут быть выделены несколькими способами.

1. Главный метод ликвидации разрывов в нижестоящих бюджетах — это средства, образующиеся за счет *отчисления* определенного процента от налогов, закрепленных за вышестоящим бюджетом. Главным преимуществом этого способа является заинтересованность территориальных органов власти в хорошей собираемости налогов, за счет которых формируются соответствующие средства. Как следствие, это ведет к развитию хозяйственного сектора экономики и других сфер деятельности.
2. Следующим методом восполнения бюджетного дефицита являются *дотации*. Дотации могут выделяться также в виде субсидий и субвенций, которые являются ее разновидностями. Субсидии предоставляются на условиях долевого финансирования целевых расходов, в отличие от субвенций, которые не требуют долевого участия в финансировании. Этот метод используется, когда в регионе или на местах нет возможности увеличить налоговые доходы.  
Дотационный метод менее эффективен в других ситуациях, так как снижает хозяйственную инициативу.
3. В случае зависимости территориальных бюджетов от сезонных колебаний могут быть использованы *бюджетные ссуды*, которые предоставляются вышестоящими бюджетами. Преимуществом данного метода в противоположность предыдущему является его возвратность, а следовательно, и необходимость в развитии хозяйственной деятельности.

Главным недостатком всех этих методов помощи региональным и местным бюджетам является невозможность в полной степени оценить реальное состояние территориальных бюджетов, даже несмотря на их отчеты. Данная практика ведет, с одной стороны, к жесткой зависимости нижестоящих бюджетов от вышестоящих, а с другой — к иждивению и, как следствие, тормозит рост экономики.

Для разрешения данной проблемы необходимо перераспределение налоговых доходов из федерального бюджета в территориальные, хотя это и может привести к независимости регионов от центральной власти, или усовершенствование методов обеспечения нижестоящих бюджетов необходимыми финансовыми ресурсами из вышестоящих.



.....

Финансовая поддержка региональных бюджетов осуществляется, помимо вышеупомянутых источников, из Фонда финансовой поддержки регионов. Фонд финансовой поддержки регионов формируется за счет суммы налоговых поступлений федерального бюджета, исключая подоходный налог с физических лиц и сумм импортных пошлин. Для получения средств из Фонда финансовой поддержки регионов региону должен быть присвоен статус «нуждающегося в поддержке» или «особо нуждающегося в поддержке».

Статус «региона, нуждающегося в поддержке» присваивается тем регионам, у которых доход в расчете на одного жителя меньше среднедушевого бюджетного дохода по всем регионам Российской Федерации.

Статус «региона, особо нуждающегося в поддержке» присваивается регионам, которые, несмотря на предоставление денежных сумм для выравнивания доходов населения со среднедушевыми по всем субъектам РФ, не могут покрыть прогнозируемые в следующем году расходы.

.....

Фонд поддержки регионов делится на две части. Из одной выделяются средства регионам, нуждающимся в поддержке, из другой — регионам, особо нуждающимся в поддержке. Соотношение между двумя частями определяется на основе планируемого на будущий год территориального бюджета.

Финансовая помощь из данного фонда выделяется региональным бюджетам пропорционально установленному их участию в средствах соответствующей части фонда.

Преимуществом данного вида помощи региональным бюджетам является единая система расчета средств, выделяемых соответствующим территориям. Данная методика учитывает собственные доходы территорий на основе налоговых поступлений, численность населения, проживающего на соответствующей территории.

Алгоритм расчета размера трансфертов существует следующий:

- среднедушевые бюджетные доходы приводятся к сопоставимым условиям, и по отношению к ним определяется регион с наименьшим данным значением;
- затем определяются средства, необходимые региону для достижения уровня среднедушевого бюджетного дохода, следующего за ним по этому показателю субъекта Российской Федерации;
- полученный объем недостающих средств умножается на индекс бюджетных расходов и численность данного региона;
- результат вычитается из общего планируемого объема Фонда финансовой поддержки регионов;
- данный процесс повторяется с увеличивающимся на каждом шаге на единицу числом регионов, нуждающихся в поддержке, до тех пор, пока размер трансфертов не превысит объем средств Фонда финансовой поддержки регионов.

Получатели субвенций в лице субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не имеют права:

- предоставлять служащим, деятельность которых оплачивается из региональных и местных бюджетов, лучшие условия работы (оплата труда, оплата проездных и другие расходы), чем у работников федеральных и местных учреждений, с учетом коэффициентов;
- предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам, если их размер превышает 3% от регионального или местного бюджета;
- предоставлять государственные и муниципальные гарантии территориального бюджета в размере, превышающем 5% расходов территориального бюджета.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации на покрытие кассовых разрывов бюджетов, связанных с сезонностью поступающих в бюджеты доходов или выделяемых средств, могут быть использованы бюджетные ссуды. Данные ссуды, выделяемые на срок до шести месяцев, могут выдаваться на возвратных и безвозвратных условиях. Перечень целей, на основании которых выделяются бюджетные ссуды, а также условия их возвращения определяются на основании федерального закона о федеральном бюджете на будущий финансовый год. Если финансовые ссуды не погашаются до конца финансового года, то их покрытие происходит за счет средств финансовой помощи, предоставляемой территориальным бюджетам в будущем финансовом году. В случае если ссуда полностью не погашена, а финансовая помощь бюджету в будущем финансовом году не предоставляется, то оставшийся долг погашается за счет отчислений федеральных налогов и сборов, поступающих в территориальные бюджеты.

## 4.8 Бюджетный процесс на муниципальном уровне



.....  
**Бюджетный процесс** — регламентируемая законом деятельность органов власти и управления по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета [1].  
 .....

Цель формирования и исполнения бюджета муниципального образования (в дальнейшем МО) заключается в содействии развитию МО путем проведения обоснованной налоговой политики и финансирования бюджетных расходов. Для содействия развитию МО и в целях усиления стимулирующей функции местного бюджета могут предприниматься, в частности, следующие меры:

- увеличение объема капитальных расходов в общем объеме расходов бюджета;
- увеличение расходов на адресные программы капитальных вложений, за счет которых финансируются важнейшие мероприятия муниципального развития;
- сокращение реальной налоговой нагрузки на производителей.

Важнейшими принципами формирования муниципального бюджета являются:

- выбор приоритетов на основе учета общественного мнения, научный подход к планированию муниципального развития;
- перспективное бюджетное планирование на основе обновляемого финансового трехлетнего плана-прогноза, согласно которому устанавливаются основные финансовые соотношения бюджета, позволяющие определить возможность МО самостоятельно обеспечить текущие расходы бюджета, а также обслужить муниципальный долг;
- повышение устойчивости бюджета, обеспечивающее бездефицитность бюджета, его прозрачность, оптимизацию исполнения бюджета.

### Участники бюджетного процесса

Участники бюджетного процесса осуществляют свою деятельность в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ, законодательством субъекта РФ, уставом МО и Положением о бюджетном процессе в МО.

Можно выделить следующие основные стадии бюджетного процесса в МО:

- разработка плана-прогноза социально-экономического развития МО;
- составление перспективного финансового плана;
- составление местного бюджета;
- вынесение проекта постановления о местном бюджете на рассмотрение муниципального совета;
- рассмотрение проекта постановления о местном бюджете муниципальным советом;
- утверждение местного бюджета постановлением муниципального совета;
- опубликование постановления муниципального совета об утверждении местного бюджета;
- исполнение местного бюджета;
- внесение изменений и дополнений в местный бюджет в процессе его исполнения;
- составление отчета об исполнении местного бюджета;
- рассмотрение проекта постановления муниципального совета об отчете по исполнению местного бюджета;
- утверждение отчета об исполнении местного бюджета;
- опубликование отчета об исполнении местного бюджета;
- бюджетный контроль (практически осуществляется на всех этапах).

Технология бюджетного процесса должна предусматривать строгую последовательность действий от этапа к этапу в соответствии с Положением о бюджетном процессе. Нарушение этапности бюджетного процесса является недопустимым.

Одновременно с планом-прогнозом социально-экономического развития МО должен составляться перспективный (среднесрочный) финансовый план (на три года), содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

Составной частью плана-прогноза является план развития муниципального сектора экономики, который включает перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности муниципальных унитарных предприятий, программу приватизации (продажи) муниципального имущества и приобретения имущества в муниципальную собственность, сведения о предельной численности муниципальных служащих по главным распорядителям.

Составление бюджета является ключевым этапом бюджетного процесса. Эта работа должна основываться на плане-прогнозе социально-экономического развития МО на очередной финансовый год, плане развития муниципального сектора экономики соответствующей территории на очередной финансовый год, а также на основных направлениях бюджетной и налоговой политики на планируемый период.

Одновременно с составлением бюджета выполняется расчет (оценка) потерь местного бюджета от предоставленных налоговых льгот, а также оценивается ожидаемое исполнение бюджета за текущий финансовый год. Исходными макроэкономическими показателями для составления бюджета любого уровня являются: объем валового внутреннего продукта (ВВП) на очередной финансовый год и темп роста ВВП в очередном финансовом году, а также уровень инфляции. К основным характеристикам бюджета любого уровня относятся общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета и дефицит бюджета.

В проекте постановления о местном бюджете на очередной финансовый год должны содержаться:

- прогнозируемые доходы местного бюджета по группам, подгруппам и статьям бюджетной классификации;
- расходы местного бюджета по разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации расходов;
- расходы местного бюджета по статьям экономической бюджетной классификации с указанием общего объема текущих и капитальных расходов местного бюджета;
- распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов местного бюджета;
- расходы и доходы целевых бюджетных фондов;
- источники финансирования дефицита бюджета;
- иные показатели, определенные законодательством и правовыми актами органов местного самоуправления о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

Муниципальные бюджеты должны составляться и исполняться на основе принципа приоритетного финансирования расходов, связанных с обеспечением утвержденных нормативов минимальной бюджетной обеспеченности по предметам ведения МО при безусловном выполнении долговых обязательств. Пока не обеспечено финансирование предметов ведения МО, в проект местного бюджета не должны включаться расходы (а при исполнении бюджета не могут финансироваться расходы), не связанные с предметами ведения. Не должно допускаться также финансирование отдельных предметов ведения выше уровня норматива минимальной обеспеченности при недофинансировании других.

Рассмотрение проекта постановления о местном бюджете организует муниципальный совет, который рассматривает проект постановления в трех чтениях. До рассмотрения проекта постановления в первом чтении муниципальный совет при необходимости рассматривает и принимает постановление о налогах, сборах, иных обязательных платежах в местный бюджет, в том числе в части льгот по платежам в местный бюджет.

Представленный проект постановления до рассмотрения его в первом чтении подлежит рассмотрению комиссиями муниципального совета, заключения которых представляются в бюджетный орган муниципального совета (постоянную комиссию по бюджету). На основании полученных предложений и заключений бюджетный орган готовит сводное заключение по проекту местного бюджета.

Принимая проект постановления о местном бюджете в первом чтении (за основу), муниципальный совет утверждает основные показатели местного бюджета, к которым относятся:

- общий объем доходов местного бюджета;
- общий объем расходов местного бюджета;
- дефицит местного бюджета и его предельный процент по отношению к расходам;
- источники покрытия дефицита местного бюджета;
- предельный размер внутренних и внешних заимствований;
- предельный размер муниципального долга;
- объем резервного фонда местного бюджета;
- объем оборотной кассовой наличности на 1 января следующего финансового года.

В случае отклонения проекта постановления о местном бюджете муниципальный совет передает отклоненный проект в согласительную комиссию по уточнению основных показателей местного бюджета. Состав согласительной комиссии определяет муниципальный совет. Согласительная комиссия в течение определенного срока разрабатывает согласованный вариант местного бюджета, после чего глава МО (глава местной администрации) вновь представляет уточненный проект постановления о местном бюджете на рассмотрение муниципального совета. В случае принятия в первом чтении (за основу) проекта постановления о местном бюджете на следующий финансовый год депутаты муниципального совета подают в бюджетный орган поправки к проекту местного бюджета.

Поправки, предусматривающие увеличение бюджетных назначений получателям бюджетных средств и увеличение расходов по целевым статьям, должны содержать указание на источники их финансирования, которыми могут стать либо снижение бюджетных назначений другим получателям бюджетных средств и снижение расходов по другим целевым статьям, либо наличие дополнительных источников доходов. Поправки должны соответствовать бюджетной классификации. Далее бюджетный орган проводит экспертизу поправок и готовит сводные таблицы поправок с рекомендациями о принятии или отклонении их муниципальным советом во втором чтении.

Второе чтение включает в себя голосование поправок. При рассмотрении поправок во втором чтении не могут быть изменены утвержденные в первом чтении

основные показатели местного бюджета. Третье чтение проекта постановления о местном бюджете включает в себя голосование проекта постановления о местном бюджете в целом со всеми ранее принятыми поправками.

Местный бюджет должен быть сбалансирован. Если в процессе составления или рассмотрения проекта бюджета обнаруживается профицит (превышение доходов над расходами бюджета), то до утверждения бюджета следует осуществить сокращение профицита бюджета (вплоть до передачи части доходов бюджетам других уровней). Если бюджет на очередной финансовый год принимается с дефицитом, то должны быть определены и утверждены источники финансирования дефицита бюджета.

Постановление совета о местном бюджете на очередной финансовый год подлежит обязательному опубликованию в средствах массовой информации и вступает в силу после его опубликования в порядке, определенном уставом МО.

Исполнение бюджета любого уровня осуществляется на основе сводной бюджетной росписи, под которой понимается документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающей распределение бюджетных ассигнований между главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств и составляемой в соответствии с бюджетной классификацией.

Исполнение местного бюджета по доходам предусматривает перечисление и зачисление доходов на единый счет местного бюджета, возврат излишне уплаченных в местный бюджет сумм доходов, учет доходов и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Исполнение местного бюджета по расходам осуществляется в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных, последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования в строгом соответствии с бюджетным законодательством и Положением о бюджетном процессе в МО.

Доходы, фактически полученные при исполнении бюджета сверх утвержденных постановлением о бюджете, направляются органам, исполняющим бюджет, на уменьшение размера дефицита бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства бюджета, без внесения изменений и дополнений в постановление о местном бюджете, но при этом необходимо подготовить и утвердить дополнительную бюджетную роспись. Если возникла необходимость направить дополнительные доходы на иные цели, то финансирование расходов сверх утвержденных ассигнований можно осуществлять после внесения изменений и дополнений в постановление о бюджете по итогам исполнения бюджета за квартал (полугодие), в котором превышение было получено.

Финансовый год завершается 31 декабря. До этого дня включительно орган, исполняющий местный бюджет, обязан оплатить принятые и подтвержденные денежные обязательства, и в этот же день прекращают свое действие лимиты бюджетных обязательств.

Если постановление о местном бюджете вступает в силу после начала финансового года, то в течение недели со дня вступления в силу указанного постановления глава муниципального образования (глава местной администрации) представляет на рассмотрение и утверждение муниципального совета проект поста-

новления о внесении изменений и дополнений в постановление о местном бюджете, уточняющий показатели местного бюджета с учетом исполнения местного бюджета за период временного исполнения местного бюджета. Если в процессе исполнения местного бюджета происходит снижение объема поступлений доходов или поступлений из источников финансирования, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов, то руководитель финансового органа самостоятельно принимает решение о временном введении режима сокращения расходов местного бюджета и одновременно выносит на рассмотрение муниципального совета проект постановления о внесении изменений и дополнений в постановление о местном бюджете. В том случае, если указанный проект постановления не принимается в сроки, установленные Положением о бюджетном процессе в МО, исполнительный орган принимает решение о пропорциональном сокращении расходов впредь до принятия постановления муниципального совета по данному вопросу.



## Контрольные вопросы по главе 4

1. Дайте определение региональных финансов.
2. Охарактеризуйте состав финансовой системы региона Российской Федерации.
3. Назовите характеристики, присущие региональному бюджету.
4. Какой из методов анализа региональных финансов основывается на принципе поэтапности?
5. Дайте определение бюджетного федерализма.
6. Назовите формы межбюджетных трансфертов.
7. Какие приоритетные направления регулирования межбюджетных отношений считаете эффективными?
8. Каковы основные задачи местного самоуправления?
9. Дайте определение муниципального образования.
10. В чем состоит необходимость местных финансов? Каковы особенности формирования муниципальных финансов в нашей стране?
11. Дайте характеристику структуре муниципальных финансов в нашей стране.
12. Какое значение играют муниципальные финансы в современной экономике?
13. Какие бюджеты в Российской Федерации относятся к местным?
14. В чем состоит экономическое содержание доходов и расходов местных бюджетов?
15. Что понимают под сбалансированностью бюджета? Назовите основные источники финансирования дефицита местного бюджета.

---

## Глава 5

# ГОСУДАСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ

---

### 5.1 Понятие государственного и муниципального кредита

Государственный кредит в современных условиях — это совокупность финансовых отношений, где в качестве одной стороны выступает государство, а другой — физические или юридические лица, при которых государство выступает в качестве заемщика, кредитора и гаранта.

В сфере этих отношений государство в большинстве случаев выступает в качестве заемщика средств, а предприятия, банки, фонды — в качестве кредиторов.

Государственный кредит, при котором государство выступает заемщиком, осуществляется в форме государственных займов, путем выпуска государственных долговых обязательств (казначейских обязательств). Функционирование системы государственного кредита имеет следствием рост государственного долга.

В количественном отношении преобладает деятельность государства как заемщика средств. Объемы операций в качестве кредитора, то есть когда государство предоставляет ссуды юридическим и физическим лицам, значительно ниже. В тех случаях, когда государство берет на себя ответственность за погашение займов или выполнение других обязательств, взятых физическими и юридическими лицами, оно является гарантом.

В отличие от двух первых видов кредитных отношений (заемщик, кредитор), сразу же влияющих на величину централизованных денежных фондов, последний не обязательно приводит к их изменению. Если должник своевременно и в полном объеме рассчитался по своим обязательствам, то гарант не несет каких-либо дополнительных затрат. На практике достаточно надежные заемщики не нуждаются в государственных гарантиях. Они в состоянии привлечь средства на кредитном рынке самостоятельно. Государственные гарантии обычно распространяются на недостаточно надежных заемщиков и соответственно влекут за собой рост расходов из централизованных денежных фондов.

Анализ понятия государственного кредита позволяет сделать следующие выводы:

- сущность государственного кредита заключается в перераспределении капитала между частным сектором и государством на условиях срочности, платности и возвратности. Вся сумма неоплаченных обязательств государства представляет собой величину государственного долга;
- современная фискальная политика признает возможным использование несбалансированных бюджетов для стабилизации экономики. Основным фактором, обуславливающим возникновение и рост государственного долга, является дефицит бюджета;
- возникновение дефицита бюджета порождается временной неравномерностью развития экономической активности и чрезвычайными обстоятельствами;
- если не рассматривать эффект вытеснения частных инвестиций из реального сектора, то государственный долг не является инструментом перекладывания экономического бремени на последующие поколения;
- государственный долг оказывает на экономику регулирующее воздействие посредством влияния на уровень инвестиций, кредитную политику коммерческих банков, общий объем денежной массы. Кроме того, ставки процента по государственным ценным бумагам лежат в основе системы ставок процента по банковскому кредиту и корпоративным ценным бумагам (долговым обязательствам).

Государственный кредит как экономическая категория находится на стыке двух видов денежных отношений, то есть финансов и кредита, имеет особенности как категории финансов, так и категории кредита. Если рассмотреть государственный кредит как финансовую категорию, то ее отличием является обслуживание централизованных денежных фондов государства, которое использует их для выполнения своих функций.

Как один из видов кредита государственный кредит имеет ряд особенностей, отличающих его от классических финансовых категорий, например налогов. В отличие от налогов он имеет добровольный характер, хотя в истории нашего государства известны случаи отхода от принципа добровольности при размещении займов. Если налоги движутся только в одном направлении от плательщика в бюджет или во внебюджетные фонды (обратное движение возможно только в случае возврата переплаченных или ошибочно взысканных сумм), то основой государственного кредита является его возвратность и платность: через определенный период времени внесенная сумма возвращается с процентами.

Государственный кредит отличается от других видов кредита. Так, если при предоставлении банковского кредита в качестве обеспечения обычно выступают какие-то конкретные ценности — товары на складе, незавершенное производство, то при заимствовании средств государством обеспечением кредита служит все имущество, находящееся в его собственности, имущество данной территориальной единицы или какой-либо ее доход.

Так как долг является порождением государственного кредита, то соответственно ему присущи те же функции, что и кредиту, а именно регулирующая и распределительная.

Через распределительную функцию государственного долга осуществляются формирование централизованных денежных фондов государства и их использование на принципах платности и возвратности. Выступая в качестве заемщика, государство обеспечивает дополнительные средства для финансирования своих расходов. В промышленно развитых странах государственный долг является основным источником финансирования бюджетного дефицита.

Распределительная функция государственного внутреннего долга заключается в том, что временно свободные денежные средства населения аккумулируются в бюджетный фонд на условиях платности и возвратности и используются государством, что представляет собой вторичное распределение стоимости ВВП и части национального богатства в денежной форме.

Регулирующая функция государственного внутреннего долга предусматривает обеспечение экономической стабилизации страны, которая является одной из важнейших целей государства. В странах с рыночно ориентированной экономикой это регулирование происходит при ограниченном вмешательстве государства на основе действия законов рынка. В странах с планово-распределительным типом экономики регулирование ресурсов преимущественно осуществляется государственными органами разных уровней. Однако несмотря на то, что государственное участие в рыночной экономике имеет свои ограничения, нельзя отрицать тот факт, что государство оказывает немалое по значению воздействие как на экономическую сферу в целом, так и на распределение ресурсов в частности. И определяющую роль при этом играет государственный долг. Осуществляя долговую политику, государство может регулировать объем своего участия в производстве валового общественного продукта.

Стремительный рост размеров государственной задолженности практически во всех странах, включая и развитые, все более остро ставит перед экономической наукой вопрос о безопасном размере государственного долга, т. е. о границах, при нарушении которых государство сталкивается с дестабилизирующим воздействием долга на экономику и проблемами неуправляемости этого долга.

На сегодня проблема об экономических границах государственного долга остается дискуссионной. И однозначного ответа, каким должен быть размер государственного долга, нет, да и вряд ли представляется возможным дать конкретный и абсолютно точный в количественном отношении ответ на данный вопрос. Хотя имеет смысл упомянуть, что в мировой практике допустимым пределом считается размер совокупного государственного долга, который не должен превышать 60% валового внутреннего продукта. Но это лишь общепринятый ориентир. Фактически экономика может функционировать весьма стабильно и при достаточно высоких относительных показателях объема государственного долга, т. е. превышающих допустимый предел. В то же самое время государство может столкнуться с серьезными долговыми проблемами при сравнительно невысоких и на первый взгляд неугрожающих размерах государственной задолженности.

В принципе рост государственного долга не представляет сам по себе особой проблемы для тех стран, в которых успешное экономическое развитие и постоянный рост бюджетных поступлений создают предпосылки для погашения (обслуживания) накопленной суммы государственных обязательств. С этой точки зрения увеличение государственного долга ничем не отличается от роста задолженности

других секторов экономики. Проблемы возникают тогда, когда нужно оценить эффективность расходования полученных средств и определить, какое воздействие оказывают государственные займы на ускорение инфляционных процессов, уровень экономической активности, экономический рост, объем капитальных вложений в частном секторе экономики, занятость и другие основные параметры экономической жизни государства.

На уровне центрального правительства государственные займы не имеют конкретного целевого характера. Тогда как заимствование средств на более низких уровнях достаточно часто имеет четко выраженную целевую направленность. Например, займы на строительство новой дороги, жилого массива.

Государственный кредит предоставляется на возвратной, платной, срочной основе, имеет целевой характер и материальное обеспечение. Все эти характеристики роднят его с традиционными видами банковского и коммерческого кредита. Однако государственный кредит имеет ряд особенностей. В отличие от банковского кредита государственный кредит:

- предоставляется главным образом на покрытие дефицита бюджета, в то время как банковский кредит предоставляется для финансирования текущих нужд хозяйствующих субъектов;
- привлекая средства хозяйствующих субъектов и граждан, государственный кредит выступает как вторичное перераспределение национального дохода;
- обеспечивается всем имуществом, находящимся в собственности государства, составляющим государственную казну. Поэтому государственный кредит является более надежным для кредиторов видом кредитования;
- не имеет строго целевого характера использования, тогда как средства, заимствованные у кредитных организаций, могут быть использованы только на определенные цели;
- сокращает количество денег в обращении. Банковский кредит может, наоборот, быть причиной появления избыточной денежной массы;
- погашение государственного кредита осуществляется за счет налогов или новых займов. Для банковского кредита источником погашения являются денежные средства хозяйствующих субъектов;
- находит свое непосредственное выражение в формировании внутреннего и внешнего долга.

Государственный кредит, прежде всего государственные займы, так же как и налоги, является важным источником доходов бюджета. Однако налоги и займы играют в бюджетном процессе разную роль.

Налоги носят принудительный характер, они безвозвратно уплачиваются государству, представляют собой одностороннее движение стоимости и не требуют дополнительных расходов по возмещению.

Займы, напротив, чаще всего не являются принудительными. Заимствованные средства не безвозвратно предоставляются государству, они подлежат возврату, и по этим средствам выплачивается определенный процент. Поэтому займы, в отличие от налогов, могут увеличивать государственные расходы. Кроме того, займы, будучи платными, уже не могут быть отнесены к одностороннему движению стои-

мости. Они предполагают встречное движение стоимости в виде процента и могут свободно обращаться на рынке.

В промышленно развитых странах государственные займы являются основным источником финансирования бюджетного дефицита.

Вступая в кредитные отношения, государство воздействует на объем денежной массы в обращении, уровень процентных ставок на рынке денег и капитала, на темпы экономического роста, занятость, уровень ликвидности коммерческих банков и т. д. Таким образом, используя кредит как инструмент регулирования экономики, государство может проводить ту или иную финансовую политику.

Посредством государственного кредита государство может уменьшить количество денег в обращении. Это происходит в том случае, когда государство размещает свои займы среди различных групп населения или хозяйствующих субъектов. Размещая свои займы, государство снижает платежеспособный спрос населения. При этом если заемные средства государство использует в производительных целях, то произойдет абсолютное сокращение наличной денежной массы. Если заемные средства будут использоваться на выплату заработной платы, то количество наличных денег останется без изменения. Если же государственные заимствования финансируются за счет привлечения накоплений хозяйствующих субъектов, а полученные денежные средства направляются на выплаты населению, то количество денег в обращении возрастает.

Государственные долговые обязательства могут существовать в различных формах:

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени РФ с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями, в пользу указанных кредиторов;
- государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени РФ;
- договоров и соглашений о получении Российской Федерацией бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- договоров о предоставлении государственных гарантий РФ, договоров поручительства РФ по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;
- переоформленных долговых обязательств третьих лиц в государственный долг РФ на основе принятых федеральных законов;
- соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет.

Таким образом, законодательство РФ определяет государственные долговые обязательства как совокупность государственных заимствований (привлекаемые государственные займы и кредиты) и государственных гарантий, предоставляемых по займам других лиц. Расходы по выплате доходов кредиторов по всем долговым обязательствам и по погашению обязательств, срок по которым наступил, образуют текущий государственный долг.

Кроме государственного долга Российской Федерации, существуют также государственные долги субъекта РФ и муниципальный долг. По своему составу они состоят из соответствующих кредитных соглашений и договоров; займов субъекта

РФ или муниципального образования, а также переоформленных долговых обязательств третьих лиц в долг субъекта РФ или муниципальный долг.

Существует и такое понятие, как предельный объем расходов на обслуживание государственного долга. Для субъекта РФ или муниципального образования он не должен превышать 15% объема расходов бюджета соответствующего уровня.

Правительство РФ имеет право осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного предельного объема государственного внешнего (внутреннего) долга только в том случае, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга.

Заемные средства могут быть использованы в том числе и на покрытие дефицита бюджета. Однако в соответствии с Бюджетным кодексом РФ предельный объем заемных средств, направляемых субъектом РФ на финансирование дефицита своего бюджета, не может превышать 30% объема доходов бюджета субъекта РФ. Для муниципального образования эта цифра соответственно составляет 15% [1].

По уровню управления государственный долг делится на государственный долг России, государственный долг субъекта Федерации, муниципальный государственный долг. РФ не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Федерации и муниципальных образований. Субъекты Федерации и муниципальные образования не отвечают по долгам друг друга и по долгам России, если они не были ими гарантированы.

Государственный заем — это передача во временную собственность Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования денежных средств, которые Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента на сумму займа.

## 5.2 Виды и формы государственного и муниципального долга

Государственный долг образуется в результате осуществления государственными органами различных видов заимствований. Долг органов государственного управления является органичным элементом в системе финансовых отношений, структуре активов и пассивов экономики. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ «государственным долгом Российской Федерации являются долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией».

С материальной точки зрения внутренний государственный долг представляет собой общую сумму задолженности государства по непогашенным долговым обязательствам и невыплаченным по ним процентам.

С экономической точки зрения внутренний государственный долг представляет собой задолженность государственных органов как результат формирования дополнительных ресурсов государства, направленных на разрешение противоречий между экономическими и социальными потребностями общества на основе займов денежных средств у частных лиц, институтов негосударственного сектора.

Основные формы долговых обязательств Российской Федерации следующие: кредитные соглашения и договоры; государственные ценные бумаги; договоры о предоставлении гарантий Российской Федерацией, договоры поручителей Российской Федерации; переоформленные долговые обязательства третьих лиц в госдолг Российской Федерации; соглашения и договоры Российской Федерации о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств. Во временном разрезе выделяются: краткосрочные (до 1 года); среднесрочные (свыше 1 года до 5 лет); долгосрочные (свыше 5 лет до 30 лет) обязательства.

Для финансирования бюджетного дефицита государство прибегает к внешним и внутренним заимствованиям, в результате чего и формируется государственный долг. Увеличение долга происходит в результате капитализации процентов по ранее полученным кредитам. Кроме того, он увеличивается вследствие обязательств, принятых государством к исполнению, но по различным причинам не профинансированных в срок.

В настоящих условиях государственный долг находится в центре экономических проблем страны, что требует самого пристального внимания к этой экономической категории и проблемам, с ней связанным.

Оценка государственного долга в плане его влияния на развитие экономики неоднозначна. Значительный госдолг оказывает серьезное негативное воздействие на экономику, так как его рост (или рост расходов по его обслуживанию) ведет к сокращению инвестиций в производительный капитал (особенно при использовании государственных заимствований на нужды текущего потребления государства через государственные ценные бумаги). Значительный дефицит бюджета обуславливает нарастание госдолга и расходов на его обслуживание, что обостряет расходные проблемы государственного бюджета.

Однако необходимо учитывать, что государственный долг (особенно его внутренняя составляющая) является задолженностью населения самому себе, а использование этой задолженности может обеспечить решение многих экономических проблем развития страны. Опыт многих стран показывает, что сам по себе дефицит бюджета и нормальный госдолг не являются негативными факторами, так как позволяют решить на определенных этапах развития сложные экономические проблемы.

Основополагающим для всех классификаций долга является деление его на внешний и внутренний долг. Внутренний и внешний долги имеют существенные социальные отличия. Внешний долг ассоциируется (и практически означает) с долгом человека, задолжавшего другим людям (долг страны другим странам). Внутренний долг — это «долг самим себе» (заимствования государства у субъектов рынка и физических лиц).

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ внешний государственный долг — это долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, выраженные в иностранной валюте.



.....  
Таким образом, в России главным критерием деления долга на внутренний и внешний является валюта, в которой выражены долговые обязательства.  
.....

На мировом финансовом рынке государство, прибегая к внешним заимствованиям, выступает в качестве заемщика, а предоставляя кредиты иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, становится кредитором. Внешние займы, так же как и внутренние, предоставляются на условиях срочности, платности и возвратности.

В категорию «государственный долг» включаются все признанные долги Российской Федерации. Задолженность, формирующая государственный долг, возникает в результате заимствования в денежной форме, выпуска долговых обязательств для оплаты принятых на себя долгов других экономических субъектов, «безденежного» выпуска долговых обязательств. Погашение накопленного долга может происходить различными способами: денежными выплатами, обменом долгового обязательства на налоговые освобождения, отказом от уплаты, аннулированием задолженности кредиторов, принятием задолженности другим органом и др.

Государственный долг оценивается по номинальной стоимости, так как он представляет собой сумму непогашенных обязательств, выплачиваемую при наступлении срока выплаты.

Величина государственного долга в национальной части в задолженности зависит от динамики обменного курса. Если в период между датами определения величин задолженности обменный курс изменился, то переоценка суммы внешнего долга, выраженного в иностранной валюте, в рубли служит одним из факторов изменения общей величины государственного долга [9].

Это особенно важно в связи с тем, что структурно государственный долг складывается из двух частей: основной долг и непогашенный долг, включающий кроме основного еще и проценты на долговые суммы. К этому надо добавить, что государственный долг — это не только объем заимствований госорганов, но и долги внебюджетных фондов всех уровней государственного управления.

Статьями 97–128 Бюджетного кодекса РФ предусмотрен порядок управления государственным долгом, включающий совокупность мер, связанных:

- 1) с регулированием его объема и структуры;
- 2) определением условий новых заимствований и изменением ранее выпущенных займов;
- 3) регулированием рынка заимствований;
- 4) определением условий погашения и обслуживания государственного долга;
- 5) определением условий предоставления государственных гарантий;
- 6) контролем за целевым использованием средств и с учетом объема, состава и структуры долговых обязательств, перспективы их погашения и уплаты процентов по ним, а также с учетом объема, состава и структуры и изменения в динамике внешних требований государства.

Право осуществления государственных внешних заимствований принадлежит не только Российской Федерации. Внешние заимствования могут осуществлять (при определенных действиях) субъекты РФ. Они вправе выпускать внешние облигационные займы. Субъекты РФ и муниципальные образования могут получать от Российской Федерации гарантии и кредиты в иностранной валюте, но это не ведет к образованию их внешнего долга (п. 3 ст. 104).

При принятии бюджета на очередной финансовый год определяются:

- верхний предел государственного внешнего долга РФ;
- верхний предел внешнего долга перед РФ;
- предел предоставления гарантий третьим лицам.

Предельный размер государственных внешних заимствований, как правило, не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и выплате основной суммы государственного внешнего долга.

При разработке проекта бюджета на очередной финансовый год в обязательном порядке должна быть разработана и одобрена Программа государственных внешних заимствований. Эта программа представляет собой перечень внешних заимствований федерального бюджета на очередной финансовый год с указанием цели, источников, сроков возврата, общего объема заимствований, объема использованных средств по займу до начала финансового года и объема заимствований в данном финансовом году. В программе государственных внешних заимствований РФ должны быть отдельно предусмотрены все займы и государственные гарантии, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн долл., на весь срок займа.

### 5.3 Основные методы управления государственным долгом РФ

Посредством государственных заимствований органы власти получают дополнительные финансовые ресурсы, необходимые для финансирования общегосударственных потребностей, не обеспеченных доходами. Государство становится полноправным участником рынка капиталов, его долговые обязательства погашаются за счет бюджетных средств (доходов), золотовалютных резервов страны, финансовых ресурсов, полученных от продажи государственной собственности, а также новых заимствований.

Существование государственного долга автоматически подразумевает наличие обязанности государства по управлению им. Под управлением государственным долгом понимается совокупность действий государства в лице его уполномоченных органов по регулированию величины, структуры и стоимости обслуживания государственного долга.

Управление государственным и муниципальным долгом — область публичного финансового менеджмента. Это означает, что все вопросы регулирования объема и структуры государственного внутреннего и внешнего долга решаются публично, с участием законодательной (представительной) власти. В частности, парламент РФ ежегодно в законе о федеральном бюджете предусматривает предельные объ-

емы государственных внутренних и внешних заимствований, предельный объем государственного внутреннего и внешнего долга на конец бюджетного года. Парламент рассматривает и одобряет программы государственных внутренних и внешних заимствований на соответствующий год, программу предоставления Российской Федерацией внешних займов. В бюджетах всех уровней бюджетной системы РФ ежегодно предусматриваются объемы расходов по погашению и обслуживанию государственного (муниципального) долга соответствующего уровня, в связи с чем определяются и так называемые процентные расходы, связанные с уплатой процентов по долгам. Управление процентными расходами бюджетов является одним из важнейших направлений деятельности государства, связанных с управлением внешним долгом, поскольку от уровня и доли в общей сумме расходов бюджета процентных расходов зависит доля непроцентных расходов, которые реально определяют финансирование бюджетной сферы. Кризисное состояние экономики и рост долгового бремени, как правило, сопровождаются и ростом бремени процентных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы.



.....  
Цель управления долгом — нахождение оптимального соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, обслуживанию и погашению.  
.....

Кроме того, целью управления государственным долгом являются выработка экономически обоснованного соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, поддержание объема долга на экономически безопасном уровне. Поэтому система управления государственным долгом должна быть ориентирована на обслуживание стратегических инвестиционных проектов, а государство должно выступать координатором и гарантом производственных инвестиций в рамках выработанной стратегии экономического роста.

Управление внешним государственным долгом — это регулируемая нормами права, совокупность мероприятий государства по использованию долговых отношений, направленных на погашение долговых обязательств и формирование благоприятных социально-экономических условий развития страны, одно из направлений финансово-бюджетной политики страны, связанное с деятельностью государства на внешних финансовых рынках в качестве экономического субъекта-заемщика и гаранта. Оно предусматривает привлечение финансовых ресурсов путем размещения ценных бумаг или других источников, погашение и обслуживание долговых обязательств. Для этих целей необходим анализ социально-экономического развития государства на перспективу, оценка методов финансирования бюджетного дефицита и возможных источников его покрытия, определение предельно допустимых размеров государственного долга, рационализация его состава и структуры, мер по стабилизации размеров, оценка влияния государственного долга на развитие экономики страны.

К важнейшим мерам по управлению внешним государственным долгом относятся установление предельных объемов государственного внешнего долга; источ-

ники внутреннего финансирования бюджетного дефицита, включая поступления от эмиссии государственных ценных бумаг; расходы на обслуживание внешнего государственного долга; верхние пределы государственных внешних гарантий. Чрезмерный рост внешнего государственного долга несет в себе угрозу для экономической безопасности страны и стабильности бюджетной системы.

В основу управления государственным долгом положены следующие принципы:

- безусловность — обеспечение точного и своевременного выполнения обязательств государства перед кредиторами без выставления дополнительных условий;
- единство учета — учет в процессе управления государственным долгом всех видов ценных бумаг, эмитированных федеральными органами власти;
- согласованность — обеспечение максимально возможной гармонизации интересов кредиторов и государства-заемщика;
- снижение рисков — выполнение всех необходимых действий, позволяющих снизить риски кредитора;
- оптимальность — создание такой структуры государственных займов, чтобы выполнение обязательств по ним было сопряжено с минимальными затратами и минимальным риском, а также оказывало наименьшее отрицательное влияние на экономику страны;
- гласность — предоставление достоверной, своевременной и полной информации о параметрах займов всем заинтересованным в ней пользователям.

Управление внешним государственным долгом предполагает, что необходимо определить основные показатели и предельные значения государственной задолженности и направления воздействия на микро- и макроэкономические показатели. Также необходимо определить условия выпуска, обращения и погашения конкретных государственных ценных бумаг.

Механизм регулирования государственного долга в рыночных условиях объединяется понятием «реструктуризация», т. е. основанное на соглашении прекращения долговых обязательств, составляющих государственный долг, с заменой их долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения. Реструктуризация не снимает долговой проблемы, а лишь переносит ее на более поздний срок. Следовательно, бремя погашения ложится на следующие поколения, общая сумма платежей еще более увеличивается за счет доначисленных процентов.

В ходе проводимой реструктуризации долговых обязательств используется ограниченный набор способов ее проведения. Рассмотрим некоторые из них.



.....  
***Рефинансирование** — это погашение старой задолженности (и процентов по ней) за счет выпуска нового займа, принятия новых обязательств.*  
 .....

Используются три способа рефинансирования госдолга: замена обязательств (с согласия их держателей) с истекшими сроками погашения на новые, по сумме эквивалентные погашаемым; досрочная замена одних обязательств на другие

с более длительными сроками погашения; размещение (продажа) новых облигаций и за счет вырученных средств погашение облигаций с истекшими сроками погашения.

Другой способ — *выкуп долга*. В случаях, когда государства-должники могут располагать значительными объемами финансовых резервов, можно разрешить заемщику самостоятельно выкупить собственные долги, что позволяет сократить общий объем госдолга. Однако мировая практика негативно относится к досрочному выкупу долгов. Это связано с тем, что выигрыш от этого получают, во-первых, наихудшие заемщики, долги которых торгуются с наибольшим дисконтом, и, во-вторых, нарушается принцип равенства кредиторов.



.....  
**Секьюритизация долга** — *переоформление государственного внутреннего долга в новые рыночные долговые инструменты денежного рынка, включая ссудные капиталы.*  
 .....

Среди основных видов ценных бумаг, обращающихся на международных финансовых рынках, выделяются две группы: иностранные облигации, эмитируемые нерезидентами на внутреннем рынке иностранного государства, и еврооблигации — средне- и долгосрочные обязательства в евровалютах, выпускаемые на европейском рынке среди зарубежных инвесторов.

Приведенные методы управления государственным долгом в своей основе базируются на переговорном процессе. Они относятся к рыночным методам управления государственным внешним долгом. Наряду с рыночными в России используют и внерыночные (административные) методы управления на основе одностороннего принятия эмитентом управленческого решения по долговым обязательствам. Рассмотрим некоторые административные методы.



.....  
**Конверсия** — *изменение доходности займов в интересах должника путем понижения процента, применения иного способа погашения долга в целях снижения расходов заемщика на погашение и обслуживание государственного долга.*  
 .....

Наиболее распространенным видом ее является обмен на новые долговые обязательства. Технически такие операции не приводят к изменению структуры существующих обязательств и к получению новых ссуд.



.....  
**Консолидация** — *изменение срока действия уже размещенных займов в сторону увеличения или сокращения.*  
 .....

Пролонгация займов имеет цель облегчения выплаты долга и предполагает увеличение сроков обращения выпущенных займов путем перевода текущих обязательств и краткосрочных займов в долгосрочные. Как правило, она носит при-

нудительный характер и осуществляется путем добавления процентных купонов к облигациям старых займов, срок действия которых продлевается, или путем замены облигаций старых займов на облигации нового займа. Нередко консолидация (как правило, пролонгация) совмещается с конверсией.



.....  
**Унификация займов** — это объединение нескольких займов в один, когда облигации ранее выпущенных займов обмениваются на облигации нового займа.  
 .....

Она может проводиться вместе с консолидацией и конверсией или без них.

Отсрочка погашения займа заключается в том, что, как и при консолидации, односторонне отодвигаются сроки погашения займа и, кроме того, прекращается выплата доходов.



.....  
**Новация** — соглашение между государством-заемщиком и кредиторами по замене обязательств в рамках одного и того же кредитного договора.  
 .....



.....  
**Аннулирование государственного долга (дефолт)** — отказ государства от всех обязательств.  
 .....

Это нерыночная мера решения долговой проблемы государства. Эта форма управления государственным долгом используется, когда меняется власть или когда государство признает себя банкротом.

Эти формы управления государственным долгом относятся и к внутреннему, и к внешнему долгу. Однако управление внешним долгом имеет свою специфику: чрезмерный рост внешнего долга угрожает национальной безопасности страны, означает фактически ее банкротство. Управление внешним долгом должно осуществляться на стадии привлечения внешних займов, их использования и погашения.

Управление внешним долгом на стадии на привлечения внешних кредитов в России осуществляется путем установления предельных размеров внешнего долга и государственных гарантий в Законе о бюджете на соответствующий финансовый год. Управление использованием внешнего долга осуществляется в трех формах:

- финансовое размещение — финансирование инвестиционных проектов и развития экономики: это самый эффективный способ размещения внешнего долга;
- бюджетное использование — финансирование текущих бюджетных расходов и дефицита государственного бюджета, в том числе обслуживания внешнего долга;
- смешенное бюджетно-финансовое размещение.

Управление погашением внешнего долга предусматривает использование различных источников его погашения: бюджетных средств, золотовалютных резервов, новых заимствований, конвертации задолженности в акции предприятий.

Система управления госдолгом должна иметь два режима функционирования:

- управление в нормальном режиме воспроизводственного процесса;
- кризисное управление в условиях обостряющегося дефицита бюджета, спада производства, сокращения возможностей привлечения новых заимствований.

Нормальный режим связан, во-первых, с обеспечением стабилизации долговых параметров; во-вторых, с наличием бездефицитного бюджета (нулевой первичный дефицит); в-третьих, с созданием условий для сближения усредненной реальной ставки процента по долгу и темпу прироста ВВП, прекращением роста отношений «долг — ВВП»; в-четвертых, с нормализацией процесса сокращения краткосрочных обязательств по долгу по отношению к среднесрочным и долгосрочным обязательствам.

Кризисное управление госдолгом связано с функционированием экономики на грани дефолта (в России это наблюдалось в конце 1998 г.). Проблема долга возникает не тогда, когда он уже образуется и существует, а тогда, когда рост долга становится неуправляемым, а процесс его выплаты начинает затрудняться, оказывая давление на функционирование государства, процессы поддержания экономики страны в нормальном состоянии. В этом случае возникает необходимость решения следующих проблем:

- общая оценка эффективности политики заимствований государством средств, особенно в связи с нарастанием напряженности в обслуживании долга;
- определение предельно допустимых размеров государственного долга с учетом особенностей данного этапа развития экономики и предела размеров долга в связи с этими особенностями;
- анализ и оценка методов финансирования бюджетного дефицита и возможных источников его покрытия;
- определение направлений и мер по стабилизации размеров государственного долга;
- оценка влияния госдолга на перспективы развития экономики страны с учетом общих трудностей реформационного процесса.

Государственный долг представляет собой сложное экономико-финансовое образование, особый финансовый механизм, требующий использования системы методов для его регулирования. К ключевым из них можно отнести:

- стабилизационные инструменты в государственном долге, управление динамикой долга;
- уменьшение государственного внешнего долга;
- реструктуризацию внешнего долга страны;
- снижение стоимости обслуживания государственного долга.

Основным методом управления госдолгом является оптимизация государственных заимствований, в рамках которой осуществляется маневрирование внутренними и внешними займами.

Оптимизационный подход касается как формирования долга, так и его обслуживания, включая следующие меры: обеспечение эквивалентности изменения текущих долгов и будущих налогов; сохранение баланса в эмиссионной деятельности и сборе налогов с процессом наращивания долга и размерами его обслуживания; реализацию политики стабилизации долга в увязке с процессом инвестирования; проведение мер по трансформации политики роста долга в ограничительную политику, стабилизирующую рост долга.



## Контрольные вопросы по главе 5

1. Особенности государственного кредита, его функции.
2. Государственный долг РФ.
3. Формы долговых обязательств.
4. Управление внешним и внутренним государственным долгом.
5. В чем сущность оптимизационного подхода при управлении государственным долгом?

---

## Глава 6

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

---

### 6.1 Содержание и формы контроля

Движение финансовых потоков, будь то финансы государственные либо финансы экономических субъектов, имеет определенные общественные последствия. Наличие последствий предполагает ответственность собственников доходов — государства, корпораций, частных граждан — перед обществом и друг перед другом.

Здесь и возникают экономические причины и правовые основы *финансового контроля*. Он помогает формировать полную и объективную картину финансовых потоков и финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов. Результаты контроля позволяют более реально оценивать экономическую ситуацию в стране, способствуют обеспечению экономического роста и решению социальных проблем.

Контроль — неременная составляющая управленческого процесса, без которой управление невозможно. Обеспечивая обратную взаимосвязь в процессе, контроль дает информацию о результатах и состоянии управления, позволяет устранять и предупреждать нарушения. Поэтому никакой контроль, в том числе и финансовый, не является самоцелью, не существует сам по себе, не может осуществляться хаотично и произвольно [2].



.....

**Финансовый контроль** — это регламентируемая нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования.

.....

Государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется органами, уполномоченными на то государством или местным самоуправлением. Такие органы создаются, как правило, специально для выполнения контрольных функций, предусмотренных законом.

Задача государственного и муниципального контроля — защита законных финансовых интересов общества, государства, каждого гражданина. В этих целях государственные и муниципальные средства должны подвергаться ревизиям и проверкам в полном объеме с установленной периодичностью в зависимости от важности, направления и объема расходования средств. Путем ревизии или проверки выясняются законность использования средств и соответствие произведенных расходов их целевому назначению.

Государство в обеспечении финансового контроля играет двоякую роль. Прежде всего, оно принимает законодательные и другие акты, регулирующие общие и конкретные параметры контроля. С другой стороны, государство само в лице специально созданных государственных органов выступает участником и организатором контроля. В нашей стране порядок осуществления государственного и муниципального финансового контроля, его правовые основы, органы контроля, их конкретные задачи, функции и полномочия устанавливаются Конституцией РФ, Гражданским, Налоговым и Бюджетным кодексами РФ, федеральными законами, законодательными актами субъектов РФ и органов местного самоуправления и другими нормативными и правовыми актами.

Правовую базу (законодательные и иные нормативные правовые акты), органы, на которые возложено проведение контроля, и методы осуществления контроля — все это, взятое вместе, принято рассматривать как *систему финансового контроля*.

В любой системе финансового контроля в теории и на практике различают внешний и внутренний контроль.

*Внешним* называют контроль, который осуществляют специальные, вышестоящие по отношению к проверяемому объекту или независимые от него органы финансового контроля. Под *внутренним* контролем понимают контроль в пределах одной организации или отрасли, ведомства силами их собственных структурных подразделений и штатных сотрудников.

Главным средством обеспечения финансового порядка принято считать внешний финансовый контроль, независимый от органов власти и управления, экономических субъектов, приверженный подчиняться только закону и несущий ответственность перед всем обществом.

При формировании и в деятельности систем финансового контроля соблюдаются некоторые общие *принципы*, без следования которым результативность финансового контроля невозможна.

Обычно к общим принципам финансового контроля, обеспечивающим решение его задач и достижение целей, относят:

- законность;
- объективность;
- независимость;
- разграничение функций и полномочий между различными органами финансового контроля;
- подотчетность органов финансового контроля создающим их органам власти;
- гласность.

В современной России финансовый контроль как функция власти и местного самоуправления осуществляется в виде государственного и муниципального контроля. В соответствии с особенностями федеративного устройства страны государственный финансовый контроль организуется в масштабе и на уровне всей Федерации и в каждом субъекте Федерации.

Государственные и муниципальные контрольные органы в сфере финансов представляют собой часть механизма реализации финансовой политики государства. Одновременно они являются обязательной составляющей общей структуры контрольных органов государства и местного самоуправления.

*Государственный финансовый контроль* помогает обеспечить проведение в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики, защиту финансовых интересов государства и его граждан, в конечном итоге — всего общества. Он представляет собой контроль:

- за образованием и использованием всех государственных средств, независимо от того, в какой форме они существуют — бюджетной или иной;
- деятельностью органов государственной власти, на которые возложено практическое проведение финансовой, бюджетной, кредитной, денежной, налоговой и валютной политики;
- законностью привлечения и использования средств юридических и физических лиц кредитными учреждениями и иными организациями, которым государством предоставлено такое право.

В этих целях проверяются своевременность и полнота образования государственных средств, их сохранность, эффективность и целевое использование, финансовые результаты использования кредитных ресурсов, представленных государством или под гарантии государства.

Контроль осуществляется также за организацией денежного обращения и рынка ценных бумаг, прохождением государственных средств в этой сфере, законностью предоставления от имени государства финансовых льгот и преимуществ и их использованием, обоснованностью и правомерностью действий кредитных учреждений по привлечению и использованию средств юридических и физических лиц. Сюда же относятся проверка исполнения международных финансовых обязательств и состояние внутреннего и внешнего долга, проведение финансовых экспертиз проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, влияющих на формирование и использование государственных средств или предусматривающих расходы, покрываемые за счет таких средств.

*Объектами* государственного финансового контроля выступают юридические и физические лица, которые получают, перечисляют, используют государственные средства или управляют ими, имеют предоставленные законодательством или органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. В число таких объектов входят органы государственной власти и другие государственные органы, внебюджетные фонды, предприятия, учреждения и организации с государственным участием.

Государственный и муниципальный финансовый контроль по *времени проведения* подразделяется на предварительный, текущий (оперативный) и последующий.

*Предварительный контроль* производится до выполнения какого-либо финансового мероприятия (например, до проверки правильности и законности документов, служащих основанием для получения или расходования денежных средств). Эта форма контроля осуществляется вышестоящими органами хозяйственного управления и учреждениями финансово-кредитной системы, содержащимися за счет соответствующих средств или претендующими на получение финансовой помощи, бюджетных кредитов, финансирования инвестиций, целевых и иных программ, а также получения гарантий органов власти или местного самоуправления. Этот вид контроля важен, прежде всего, своей профилактической направленностью.

Такую же направленность имеет и *текущий (оперативный) контроль*. Он осуществляется непосредственно в процессе формирования и использования государственных и муниципальных средств с целью предупреждения и оперативного устранения допусаемых нарушений. Эта форма контроля опирается на данные оперативного и бухгалтерского учета, инвентаризаций и визуальных наблюдений. Объектом текущего контроля прежде всего становится документация, непосредственно связанная с уплатой или получением денежных средств. Оперативный контроль ведется путем сопоставления затрат с действующими нормативами [2].

*Последующий контроль* представляет собой контроль по итогам формирования и использования государственных и муниципальных средств с установленной периодичностью или в разовом порядке с целью проверки правильности и эффективности расходования выделенных средств, утверждения отчетов об их использовании, оценки деятельности объектов контроля и состояния защиты финансовых интересов граждан. В нашей стране последующий контроль — наиболее распространенная форма деятельности органов финансового контроля. Путем ревизий и проверок фактически и документально с высокой степенью достоверности выясняют законность, целевой характер и эффективность использования выделенных и израсходованных средств.

Федеральные органы исполнительной власти отвечают за правильность использования выделенных им государственных средств. Поэтому они организуют контроль за их использованием собственными подразделениями и подведомственными организациями. Эта разновидность государственного финансового контроля именуется *ведомственным контролем*.

Органы местного самоуправления, как уже сказано, самостоятельно осуществляют *муниципальный финансовый контроль*. Если муниципалитеты получают средства из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, то эти средства подлежат государственному контролю.

Для осуществления финансового контроля используются разнообразные методические приемы. Причем необходимая системность в контроле достигается комбинированием на практике использования различных способов, форм и методов (см. рис. 6.1).

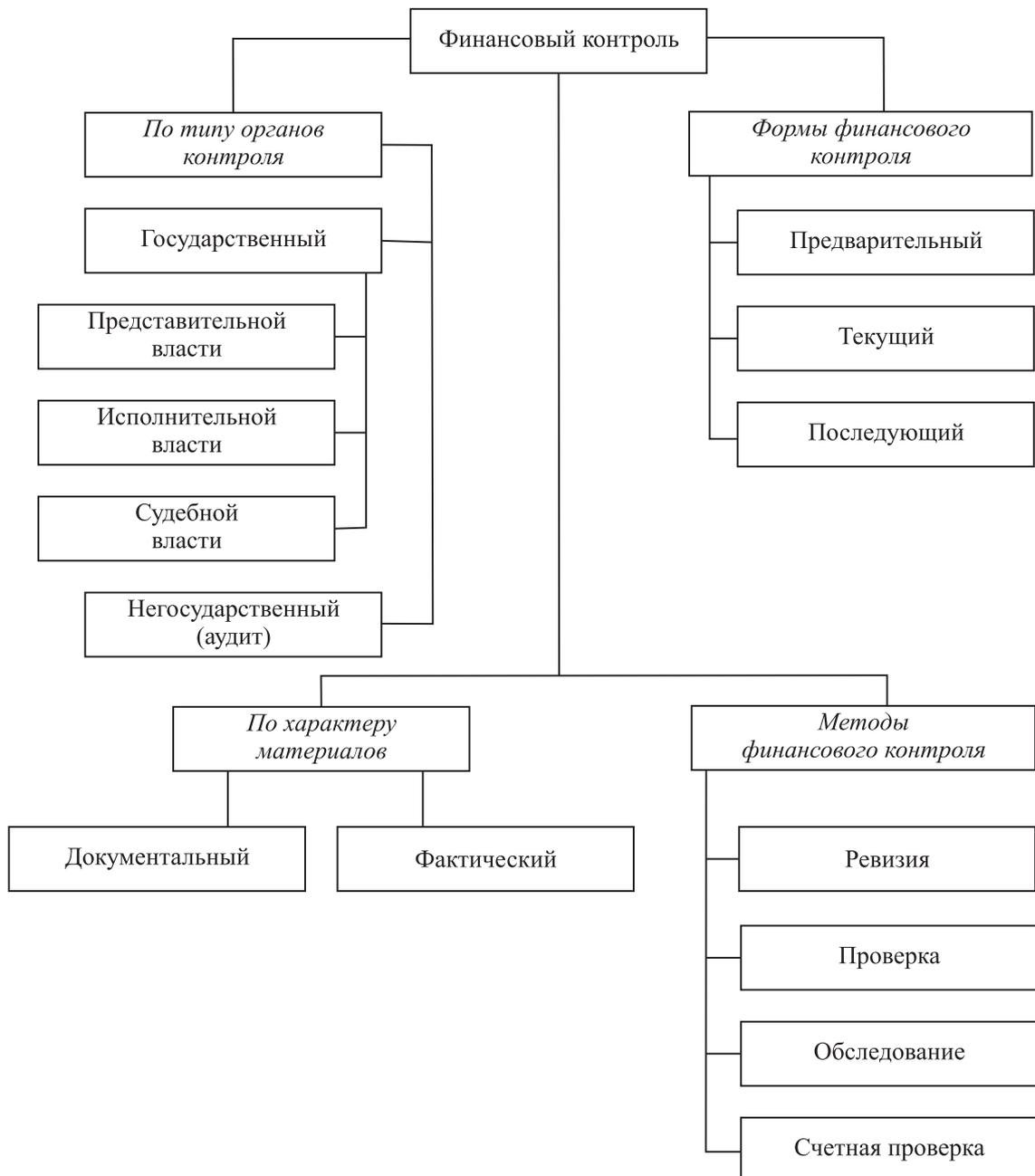


Рис. 6.1 – Классификация видов и методов финансового контроля [7]

Важное значение имеет организация эффективной финансовой системы органов государственного контроля, поскольку от степени ее результативности зависит функционирование всей финансовой системы региона.

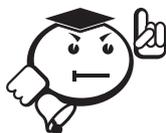
Основой действующей практики финансового контроля является наличие полной и достоверной информации финансового мониторинга, а также создание еди-

ной информационной системы, содержащей различного рода финансовые показатели, имеющиеся в бухгалтерской, статистической и оперативной отчетности. Таким образом, являясь важной частью финансовой системы страны, финансы региона представляют собой стоимостные отношения, в которых комплексно реализуются механизмы распределения, регулирования и контроля.

## 6.2 Органы государственного финансового контроля

*Органами финансового контроля* называют органы, специально создаваемые для осуществления контрольных полномочий, либо подразделения органов исполнительной власти, на которые возлагаются функции финансового контроля в соответствующей отрасли или ведомстве.

На практике государственный финансовый контроль в нашей стране в настоящее время осуществляет Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по тарифам, Федеральная таможенная служба, Центральный банк Российской Федерации, органы финансового контроля (контрольно-ревизионные подразделения) органов исполнительной власти всех уровней.



.....  
 Начатая в 2004 г. административная реформа внесла в организацию финансового контроля значительные новшества. Контроль отделен от других функций органов власти, и федеральные министерства контролем не занимаются. Они на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства страны осуществляют выработку единой государственной политики и нормативное правовое регулирование в своих сферах деятельности.  
 .....

Осуществление контроля возложено на специально созданные органы исполнительной власти — федеральные службы. Министерству финансов России подведомственны пять таких служб: Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральное казначейство (федеральная служба); Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральная налоговая служба; Федеральная службы страхового надзора.

*Федеральная служба финансово-бюджетного надзора* является основным органом государственного финансового контроля в системе исполнительной власти. На нее возложены также обязанности органа валютного контроля.

В качестве основных функций этого органа федеральной исполнительной власти в сфере государственного финансового контроля Правительством страны установлено:

- проведение ревизий и проверок правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов и материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, на территории Российской Федерации и за рубежом, а также осуществление таких ревизий и проверок по мотивированному решению руководителей правоохранительных органов федерального уровня и руководителей правоохранительных органов субъектов Российской Федерации;
- проведение мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере;
- осуществление надзора за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- организация формирования и ведения единой информационной системы контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и органы казначейства ведут работу по осуществлению государственного финансового контроля в тесном взаимодействии. Оно включает в себя информационный обмен, сотрудничество при планировании и организации контрольной работы, совместные усилия по реализации материалов ревизий и проверок.

Специфическим органом финансового контроля является *Федеральная служба по финансовому мониторингу*. Она уполномочена принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, координировать деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Основные функции Федеральной службы по финансовому мониторингу таковы:

- контроль и надзор за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушения этого законодательства;
- сбор, обработка и анализ информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством РФ;
- выявление признаков операций (сделок) с денежными средствами или иным имуществом, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма;
- разработка и проведение мероприятий по предупреждению нарушений законодательства РФ в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, издание в соответствии с законодательством постановлений о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом;

- создание единой информационной системы в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Важной, крупной и во многом автономной сферой государственного финансового контроля является налоговый контроль. Его проводят должностные лица налоговых органов, возглавляемых *Федеральной налоговой службой*. Налоговый контроль осуществляют также *Федеральная таможенная служба*, ее территориальные органы и *органы государственных внебюджетных фондов* в пределах своей компетенции.

Задача этих органов — обеспечить своевременность и полноту поступления налогов, акцизов, таможенных пошлин и сборов в бюджет, обязательных платежей в фонды. Их функции несколько отличаются от функций государственного финансового контроля, рассмотренных выше.

В системе государственного финансового контроля действуют также органы финансового контроля (контрольно-ревизионные подразделения) федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне эти подразделения выделяют в специальную подсистему *ведомственного финансового контроля*. На их долю приходится большой объем контрольной работы, поскольку органы исполнительной власти являются основными получателями и пользователями бюджетных средств, имеют в своем подчинении многочисленные учреждения бюджетной сферы.

На уровне местного самоуправления, в муниципальных образованиях финансовый контроль осуществляют специальные самостоятельные контрольные органы. Основные задачи органов муниципального финансового контроля сводятся к тому, чтобы:

- организовывать и осуществлять предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджета муниципального образования, расходованием средств целевых бюджетных фондов, использованием заемных средств;
- оценивать правильность использования муниципальной собственности органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями, учреждениями, хозяйственными обществами, созданными с участием муниципального образования, контролировать поступление в бюджет муниципального образования средств, полученных от управления и распоряжения этой собственностью;
- проверять исполнение местной администрацией решений представительного органа муниципального образования по финансовым вопросам;
- проводить финансовую экспертизу, анализировать выявленные отклонения от утвержденных показателей муниципального бюджета, готовить предложения, направленные на их устранение, заключения по проблемам бюджетно-финансовой политики и совершенствованию бюджетного процесса муниципального образования;
- регулярно представлять представителю органа местного самоуправления информацию о ходе исполнения муниципального бюджета и результатах контрольных мероприятий;

- разрабатывать проекты нормативных правовых актов представительного органа по вопросам совершенствования муниципального финансового контроля.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции. Результаты проверок, проведенных муниципальными органами финансового контроля образования, подлежат опубликованию.

## 6.3 Методы финансового контроля

Органы государственного и муниципального контроля занимаются также экспертно-аналитической деятельностью. По *методам проведения* финансовый контроль подразделяется на ревизию, проверку, экспертизу [21].

*Ревизия* представляет собой систему обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности, целесообразности и эффективности всех совершенных в проверяемом периоде хозяйственных и финансовых операций, а также законности и правильности действий должностных лиц при их осуществлении. Ревизия выступает в виде наиболее распространенного и всеобъемлющего метода финансового контроля. По полноте охвата контроля финансово-хозяйственной деятельности субъекта различают полные, частичные, тематические и комплексные ревизии.

*Полная* ревизия предусматривает проверку всех аспектов финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов. *Частичная* ревизия проводится с целью контроля отдельных аспектов финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта. *Тематическая* ревизия предполагает контроль ряда однотипных экономических субъектов с целью выявления типичных недостатков, правонарушений по отдельным вопросам финансово-хозяйственной деятельности. *Комплексная* ревизия включает в себя проверку всех сторон финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта, в том числе вопросов сохранности и эффективности использования факторов производства, качества финансовой отчетности.

По степени охвата финансовых и хозяйственных операций в процессе ревизии различают: *сплошные* ревизии, заключающиеся в проверке всех операций, всей первичной документации на определенном участке деятельности за весь проверяемый период времени; *выборочные* ревизии, суть которых состоит в проверке части первичных документов за определенный период времени, и *комбинированные* ревизии, заключающиеся в проверке отдельных участков деятельности экономического субъекта сплошным методом, а других — выборочным, что позволяет ускорить проведение ревизии и обеспечить высокий уровень охвата контролируемой операции.

Для проведения любого вида ревизии составляется и утверждается программа, в которой указываются цели, объект, конкретные аспекты контроля и основные вопросы ревизии. Результаты ревизии оформляются актом, на основе которого разрабатываются мероприятия и принимаются меры по устранению нарушений и привлечению виновных лиц к ответственности.

*Проверка* — единичное контрольное действие или исследование состояния дел на определенном участке деятельности объекта контроля. Проверка затрагивает основные вопросы финансовой деятельности и проводится на месте с использованием балансовых, отчетных и расходных документов для выявления нарушений финансовой дисциплины и устранения их последствий.

*Экспертиза* — исследование работниками органов контроля проблем финансово-хозяйственной деятельности органов государственной власти или организаций без проведения ревизии или проверки с предоставлением мотивированного заключения по поставленным перед экспертами вопросам.

*Наблюдение* — это общее ознакомление с состоянием финансовой деятельности объекта контроля.

*Обследование* производится в отношении отдельных сторон финансовой деятельности. При обследовании применяются такие приемы, как опрос и анкетирование. Итоги обследования используют для оценки финансового положения объекта контроля, необходимости реорганизации производства и т. п.

*Анализ* нацелен на выявление нарушений финансовой дисциплины. Основан на изучении периодической и годовой финансовой и бухгалтерской отчетности с целью оценки результатов хозяйственной деятельности, финансового состояния и обоснования возможностей их эффективного использования.



## Контрольные вопросы по главе 6

1. Что такое финансовый контроль?
2. Каковы общие принципы финансового контроля?
3. Раскройте содержание предварительного, текущего и последующего финансового контроля.
4. В чем состоит роль государства в организации и осуществлении финансового контроля?
5. В чем основное различие государственного и муниципального контроля?
6. Какие органы государственного финансового контроля существуют в нашей стране?
7. Как создаются и действуют контрольные финансовые органы местного самоуправления?
8. Какие права предоставлены органам государственного и муниципального финансового контроля?
9. Что такое ревизия (проверка)?

---

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Знание основ государственных финансов является неременным условием подготовки квалифицированных специалистов.

В учебном пособии рассматриваются основные ( типовые ) вопросы государственных и муниципальных финансов: понятие и роль ГМФ, содержание финансовой и бюджетной политики государства, полномочия государственных органов в финансовой системе, особенности бюджетного устройства и формирования бюджетной системы России, доходы и расходы бюджета, основы межбюджетных отношений, сущность бюджетного дефицита и профицита, система внебюджетных фондов государства, особенности управления государственным кредитом, структура и содержание муниципальных финансов, особенности и результаты современной бюджетной политики РФ.

Студентам необходимо помнить, что для более полного и глубокого изучения данной дисциплины не стоит ограничиваться только данным пособием, необходимо изучать дополнительные источники информации, знакомиться с научными статьями и публикациями.

---

## ЛИТЕРАТУРА

---

- [1] Кангро М. В. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие / М. В. Кангро. — Ульяновск : УлГТУ, 2010. — 152 с.
- [2] Литовченко В. П. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие / В. П. Литовченко, В. И. Соловьев ; под ред. д-ра экон. наук, профессора В. П. Литовченко. — М., 2006. — 139 с.
- [3] Алехин Э. В. Государственные и муниципальные финансы : учебник / Э. В. Алехин. — Пенза : Пензенский государственный университет, 2010. — 350 с.
- [4] Александров И. М. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / И. М. Александров. — М. : Дашков и К°, 2007. — 486 с.
- [5] Мысляева И. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник / И. М. Мысляева. — М. : ИНФРА-М, 2007. — 360 с.
- [6] Афанасьев М. П. Бюджет и бюджетная система : учебник / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Кривоногов ; под ред. М. П. Афанасьева. — М. : Юрайт, 2009. — С. 48–49.
- [7] Сорокина Т. В. Финансы региона : учеб. пособие / Т. В. Сорокина. — Иркутск : Изд-во ИГЭА, 2001.
- [8] Романова Т. Г. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие / Романова Т. Г. [и др.] ; под ред. проф. Т. Г. Романовой, В. М. Багиновой — Улан-Удэ : Изд-во ВСГУТУ, 2011. — 464 с.
- [9] Поляк Г. Б. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие для ВУЗов / Г. Б. Поляк. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. — 592 с.
- [10] Государственные и муниципальные финансы России : учеб. пособие / Л. С. Гринкевич [и др.]. — М. : Кнорус, 2007.

## Полезные ресурсы

- [11] Сервер органов государственной власти РФ — [www.gov.ru](http://www.gov.ru)
- [12] Официальный сайт Президента РФ — [president.kremlin.ru](http://president.kremlin.ru)
- [13] Официальный сайт Правительства РФ — [www.government.gov.ru](http://www.government.gov.ru)
- [14] Официальный сайт Счетной палаты РФ — [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru)
- [15] Официальный сайт Министерства финансов РФ — [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)
- [16] Официальный сайт Федеральной налоговой службы — [www.nalog.ru](http://www.nalog.ru)
- [17] Официальный сайт Федеральной таможенной службы — [www.customs.ru](http://www.customs.ru)
- [18] Официальный сайт Центрального банка РФ — [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)
- [19] Официальный сайт Пенсионного фонда РФ — [www.pfrf.ru](http://www.pfrf.ru)
- [20] Официальный сайт Фонда социального страхования РФ — [www.fss.ru](http://www.fss.ru)
- [21] Официальный сайт Федерального фонда обязательного медицинского страхования — [www.ffoms.ru](http://www.ffoms.ru)

---

# ГЛОССАРИЙ

---

*Аннулирование государственного внутреннего долга* — полный отказ от долговых обязательств.

*Аудит* — независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности.

*Аудит эффективности бюджетных расходов (аудит эффективности)* — особое направление в деятельности уполномоченных контролирующих органов по оценке эффективности, результативности и повышению качества совершаемых финансовых операций с государственными (муниципальными) средствами и имуществом.

*Бюджет* — денежные отношения, складывающиеся между органами государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан; по материально-вещественному воплощению — фонд денежных средств, формируемый для финансового обеспечения мероприятий, связанных с выполнением задач и функций, возложенных обществом на государство и местное самоуправление; по организационной форме — финансовый документ, составляемый в виде баланса доходов и расходов.

*Бюджет муниципального образования (местный бюджет)* — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления (ст. 14 Бюджетного кодекса РФ).

*Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет)* — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации (ст. 15 Бюджетного кодекса РФ).

*Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)* — системный метод эффективного управления объектом на основе финансовых ресурсов, точность плана становится определяющим фактором. БОР осуществляется в виде целенаправленного управления, которое достигается только при точности и исполнимости бюджетного плана.

*Бюджетная роспись* — документ, который составляется и ведется главным распорядителем бюджетных средств (главным администратором источников финансирования дефицита бюджета) в соответствии с Бюджетным кодексом 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 бюджетного учреждения.

*Бюджетная ссуда* — бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.

*Бюджетное учреждение* — государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

*Бюджетные ассигнования* — бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю.

*Бюджетные обязательства* — расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

*Бюджетные отношения* — совокупность денежных отношений, возникающих между органами государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, юридическими и физическими лицами — с другой, по поводу перераспределения валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, с целью образования фондов денежных средств, формируемых органами государственной власти и местного самоуправления и используемых ими на удовлетворение общественных потребностей в рамках возложенных на данные органы функций и задач.

*Бюджетный кредит* — форма бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основе.

*Бюджетный процесс* — регламентируемая законом деятельность органов власти и управления по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета.

*Бюджетный федерализм* — многоуровневая бюджетная система государства, при которой каждый из уровней власти распоряжается собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним полномочий.

*Бюджетный фонд* — часть стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и части национального богатства, кон-

центрируемого в распоряжении соответствующего органа государственной власти и органа местного самоуправления и используемого для выполнения функций и задач, отнесенных к его компетенции.

*Валовой внутренний продукт (ВВП)* — суммарная рыночная оценка всех произведенных конечных товаров и услуг, созданных на территории данной страны за определенный период времени (обычно за год).

*Валовой национальный продукт (ВНП)* показывает годовой объем конечных товаров и услуг, созданных гражданами страны, как в рамках национальной территории, так и за рубежом.

*Валовые частные инвестиции* или капитальные вложения представляют собой сумму чистых инвестиций (прирост запаса капитальных благ длительного пользования, т. е. зданий и сооружений, машин и оборудования, товарно-материальных запасов) и амортизации в течение года.

*Внебюджетные фонды* — целевые централизованные фонды финансовых ресурсов, формируемые за счет обязательных платежей и отчислений юридических и физических лиц (с 2001 г. по 2009 г. единого социального налога) и предназначенные для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь.

*Внешний долг* — обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

*Внутренний долг* — обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

*Воспроизводственная концепция возникновения финансов* предполагает, что финансовые отношения возникают и функционируют на всех стадиях производственного процесса: и на стадии производства, и на стадии распределения, присутствуют и в обменных операциях, и на стадии потребления.

*Временная финансовая администрация* — федеральный орган исполнительной власти (исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации), уполномоченный Правительством Российской Федерации (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации) подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов Российской Федерации) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления), осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (местной администрации).

*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, имеющее право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено Бюджетным кодексом.

*Государственная или муниципальная гарантия* — способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование — гарант — дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично.

*Государственная или муниципальная казна* представляет собой средства соответствующего бюджета и иное государственное и муниципальное имущество, не закрепленные за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями.

*Государственные закупки товаров и услуг* — расходы государственных учреждений и органов власти всех уровней на приобретение товаров и оплату услуг труда занятых в государственном секторе. В эти государственные расходы не включаются трансфертные платежи.

*Государственные и муниципальные доходы* представляют собой денежные отношения, связанные с формированием финансовых ресурсов в распоряжении государственных и муниципальных властных структур.

*Государственные и муниципальные расходы* выражают денежные отношения по поводу использования централизованных финансовых ресурсов на обеспечение расходных обязательств государственных и муниципальных органов власти.

*Государственные и муниципальные финансы* — совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования фондов финансовых ресурсов.

*Государственный долг Российской Федерации* — долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

*Государственный долг субъекта РФ* — совокупность долговых обязательств субъекта РФ.

*Государственный комитет* осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

*Государственный и муниципальный кредиты* — совокупность экономических отношений между государством в лице его органов власти и экономическими субъектами по поводу формирования и использования ссудного фонда.

*Государственный или муниципальный заем (заимствование)* — передача во временную собственность Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования денежных средств, которые Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента на сумму займа.

*Дефицит бюджета* — превышение расходов бюджета над его доходами.

*Добавленная стоимость* — рыночная цена продукции фирмы, за вычетом стоимости потребленного сырья и материалов, купленных у поставщиков.

*Дотации* — межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФФПР).

*Доходы бюджета* — поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

*Доходы местного бюджета* — денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов местного самоуправления.

*«Закон Вагнера»* — закон, согласно которому доля государственных расходов в общем национальном доходе должна повышаться.

*Закон стоимости* — закон товарного производства, выражающий объективную потребность производства и обмена на пропорции, отражающие общественно необходимые затраты труда.

*Закрытым административно-территориальным образованием (ЗАО)* признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

*«Иммунитет бюджета»* означает, что обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ в общем, принудительном порядке невозможно.

*Исполнение бюджета* — стадия бюджетного процесса, на которой осуществляется совокупность процедур, обеспечивающих полное и своевременное поступление доходов и источников финансирования дефицита бюджета в разрезе каждого из источников; своевременное финансирование и осуществление расходов в соответствии с утвержденными бюджетными назначениями, а также учет исполнения бюджета.

*Исполнение бюджета по доходам* — процесс распределения в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов; зачисления доходов на счета соответствующих бюджетов; возврат излишне уплаченных сумм доходов, а также учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

*Исполнение бюджета по расходам* — процесс осуществления расходов в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных процедур санкционирования и финансирования расходов.

*Капитальный государственный или муниципальный долг* — сумма выпущенных и непогашенных органом государственной власти или органом местного самоуправления долговых обязательств и гарантированных ими обязательств других лиц, включая проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам.

*Конверсия государственного внешнего долга* — реализация всех механизмов, обеспечивающих замещение внешнего долга другими видами обязательств, менее обременительными для экономики страны-должника.

*Консолидация государственного или муниципального займа* — увеличение срока функционирования выпущенного государственного или муниципального займа.

*Консолидированный бюджет* — свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

*Контрольная функция* государственных и муниципальных финансов заключается в установлении контроля рублем за реальным денежным оборотом, участником которого является государство, формированием централизованных фондов денежных средств.

*Межбюджетное регулирование* — распределение и перераспределение бюджетных средств между бюджетами разных уровней с целью выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федерации и муниципальных образований.

*Межбюджетные отношения* — совокупность отношений внутри бюджетной системы государства, включающая в качестве основных функциональных элементов разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, распределение доходов между уровнями бюджетной системы и перераспределение средств между бюджетами разных уровней и видов.

*Межбюджетные трансферты* — средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ.

*Международная инвестиционная позиция* представляет собой статистический отчет, отражающий накопленные объемы внешних финансовых активов и обязательств страны на определенный момент времени.

*Местные налоги и сборы* — налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с федеральными законами.

*Местные финансы* — совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения.

*Местный бюджет* — бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного управления.

*Минимальная бюджетная обеспеченность* — минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

*Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр и пари, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

*Муниципальные расходы* — денежные средства, направляемые органами местного самоуправления из бюджетов муниципальных образований на решение вопросов местного значения. Налог — обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения и оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

*Муниципальный долг* — совокупность долговых обязательств муниципального образования.

*Муниципальное образование* — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселений или иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

*Муниципальные финансы* — система экономических (денежных) отношений, связанных с аккумулярованием части стоимости совокупного общественного продукта посредством ее перераспределения и использования денежных средств в соответствии с функциями, возложенными на местные органы власти и управления.

*Наблюдение* — общее ознакомление с состоянием финансовой деятельности объекта контроля.

*Налог* — обязательный, индивидуально-безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денеж-

ных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

*Национальный доход (НД)* представляет собой чистый внутренний продукт за вычетом косвенных налогов на предпринимателей.

*Обслуживание долга* — выплата процентов и погашение основной суммы долгов за определенный отчетный период.

*Объекты финансовой политики* — совокупность финансовых отношений, образующих сферы и звенья финансовой системы государства.

*Оперативное регулирование финансов* осуществляется с целью реагирования на складывающуюся ситуацию, принятия текущих решений, корректировки бюджетов, балансов, финансовых планов в связи с возникшими обстоятельствами, а также с целью перераспределения, изменения целевой направленности финансовых ресурсов в свете новых задач.

*Органы управления финансами* — совокупность всех организационных структур (органов государственной власти и местного самоуправления, организаций), осуществляющих управление финансами.

*Органы финансового контроля* — органы, специально создаваемые для осуществления контрольных полномочий, либо подразделения органов исполнительной власти, на которые возлагаются функции финансового контроля в соответствующей отрасли или ведомстве.

*Основной государственный или муниципальный долг* — номинальная стоимость всех долговых обязательств органа государственной власти или органа местного самоуправления и гарантированных ими заимствований других лиц.

*Пенсионный фонд Российской Федерации* — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета, предназначенный для финансового обеспечения защиты граждан от особого вида социального риска — утраты заработка (или другого постоянного дохода) вследствие потери трудоспособности при наступлении старости, инвалидности; для нетрудоспособных членов семьи — смерти кормильца; для отдельных категорий трудящихся — длительного выполнения определенной профессиональной деятельности.

*Перераспределение средств между бюджетами разных уровней* — процесс ежегодной передачи средств из бюджета одного уровня в бюджет другого уровня для оказания финансовой помощи, компенсации решений других органов власти, а также покрытия временных кассовых разрывов.

*Получатель бюджетных средств* — бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии со сводной бюджетной росписью на соответствующий год.

*Приватизация государственного и муниципального имущества* — возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (далее — федеральное имущество), субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц.

*Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации* — перечень внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования.

*Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований* — перечень внутренних заимствований Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований на очередной финансовый год по видам заимствований, общий объем заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета и погашение государственных, муниципальных долговых обязательств.

*Проверка* — единичное контрольное действие или исследование состояния дел на определенном участке деятельности объекта контроля. Проверка затрагивает основные вопросы финансовой деятельности и проводится на месте с использованием балансовых, отчетных и расходных документов для выявления нарушений финансовой дисциплины и устранения их последствий.

*Профицит бюджета* — превышение доходов бюджета над его расходами. Разграничение расходов и доходов — разделение расходов и доходов между звеньями бюджетной системы, которое предполагает законодательное закрепление за бюджетами разного уровня на постоянной основе конкретных видов расходов и доходов в полном размере или частично.

*Публичные обязательства* — обусловленные законом, иным нормативным актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическими 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).

*Публичные нормативные обязательства* — публичные обязательства перед физическими лицами, 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 лицам, замещающим государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, работникам бюджетных учреждений, военнослужащим, лицам, обучающимся (воспитанникам) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

*Располагаемый доход (РД)*, или личный располагаемый доход, представляет собой полученный домашними хозяйствами доход, отличающийся от НД, который является заработанным доходом.

*Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета)* — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств.

*Распределительная функция* государственных и муниципальных финансов заключается в том, что через распределение и перераспределение внутреннего валового продукта (ВВП) и части национального дохода обеспечиваются общегосударственные потребности, формируются источники финансирования общественного сектора экономики, достигается сбалансированность бюджетов и внебюджетных фондов в рамках единой бюджетной системы Российской Федерации.

*Расходы бюджета* — выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом источниками финансирования дефицита бюджета.

*Расходы домашних хозяйств на личное потребление* включают расходы на приобретение товаров длительного пользования, продовольственных товаров, одежды и предметов домашнего обихода, а также различных услуг.

*Расходы местного бюджета* — это денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления.

*Ревизия* представляет собой систему обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности, целесообразности и эффективности всех совершенных в проверяемом периоде хозяйственных и финансовых операций, а также законности и правильности действий должностных лиц при их осуществлении. Ревизия выступает в виде наиболее распространенного и всеобъемлющего метода финансового контроля.

*Региональные финансы* — это финансовые ресурсы, произведенные или потребленные на территории региона, а также отношения, возникающие у органов власти, хозяйствующих субъектов и населения по поводу формирования, распределения и использования этих ресурсов.

*Регулирующая функция* государственных и муниципальных финансов заключается в обеспечении развития различных сфер общественной жизни через систему льгот и экономических программ.

*Реестры расходных обязательств* — свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами государственной власти (органами местного самоуправления) договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет соответствующих бюджетов.

*Резиденты* — это граждане, проживающие на территории данной страны, за исключением иностранцев, которые находятся в стране менее 1 года.

*Реструктуризация внешнего долга* — продление сроков погашения долга и выплаты по нему процентов.

*Реструктуризация государственного или муниципального долга* — основанное на соглашении сторон прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с их заменой иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств.

*Рефинансирование государственного или муниципального долга* — погашение накопившейся задолженности путем размещения новых займов. Сбалансированность бюджета — состояние бюджета, при котором объем предусмотренных расходов соответствует либо объему доходов (при равенстве доходов и расходов), либо совокупному объему доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета (при бюджетном дефиците).

*Сбор* — обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

*Сводная бюджетная роспись* — документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета, а также поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, составляемый органом, ответственным за составление проекта соответствующего бюджета, на основе показателей бюджетной классификации РФ.

*Сводный финансовый баланс* — это баланс финансовых ресурсов, созданных и использованных в государстве или на определенной территории. Сводный финансовый баланс охватывает средства всех бюджетов, внебюджетных целевых фондов и предприятий, расположенных на соответствующей территории.

*Секвестр* — пропорциональное снижение государственных расходов по всем статьям бюджета (кроме защищенных) в течение времени, оставшегося до конца года.

*Система национальных счетов (СНС)* представляет собой современную систему сбора и обработки информации и применяется практически во всех странах для макроэкономического анализа рыночной экономики. Она позволяет в наглядной форме представить ВВП (ВНП) на всех стадиях его движения, т. е. производства, распределения, перераспределения и конечного использования.

*Собственные доходы бюджета* — налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за соответствующими бюджетами полностью или частично на постоянной основе законодательством Российской Федерации.

*Собственные доходы территориальных бюджетов* — региональные и местные налоги и сборы, отчисления от налогов вышестоящих бюджетов, переданные в региональные и местные бюджеты на постоянной основе в твердо фиксированной доле.

*Составление бюджетов* — стадия бюджетного процесса, на которой определяются состав и объем доходов, расходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета на очередной финансовый год.

*Среднесрочное финансовое планирование* — формирование бюджетов на трехлетний период — очередной финансовый год и плановый период (2 года).

*Средства по взаимным расчетам* — суммы, поступающие в местные бюджеты или передаваемые из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ в связи с изменениями в доходах и расходах местных бюджетов, возникающими в результате

решений, принятых органами государственной власти и не учтенных при утверждении соответствующих бюджетов.

*Стадии бюджетного процесса* — совокупность последовательно проводимых этапов бюджетного процесса, включающая составление проекта бюджета; рассмотрение и утверждение бюджета; исполнение бюджета; составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

*Субвенция* — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

*Субсидия* — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

*Счетная палата Российской Федерации* является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему.

*Текущий государственный или муниципальный долг* — сумма предстоящих расходов по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам, принятым на себя органом государственной власти или органом местного самоуправления, и по погашению ими обязательств, срок оплаты которых наступил.

*Территориальные бюджеты* — совокупность бюджетов республик, входящих в состав РФ, краев, областей, национальных округов районов, городов, поселков, сельских поселений.

*Территориальные внебюджетные фонды* — совокупность денежных средств, мобилизованных сверх бюджета региональными и местными органами власти для финансового обеспечения экономического и социального развития территорий.

*Территориальные финансы* — система экономических отношений, посредством которых распределяется и перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий. Это совокупность денежных средств, находящихся в распоряжении региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

*Территориальный государственный внебюджетный фонд* — фонд денежных средств, образуемый вне бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для финансового обеспечения реализации отдельных конституционных прав граждан.

*Территориальный сводный финансовый баланс* — система финансовых показателей, характеризующих создание и использование финансовых ресурсов на территории за определенный период.

*Товарно-денежные отношения в обществе* — это экономические отношения людей, при которых продукты труда производятся как товары и поступают к потребителю через рынок; обмен товарами на рынке осуществляется посредством денег в соответствии с общественно необходимыми затратами труда на производство обмениваемых товаров и соотношением спроса и предложения.

*Трансфертные платежи* — форма перераспределения государственных бюджетных средств на безвозмездной основе, так как они не являются платой за предоставленную услугу (например, государственные пособия по бедности, по безработице, поддержке неполных семей и т. п.).

*Унификация государственных или муниципальных займов* — объединение нескольких ранее выпущенных государственных или муниципальных займов в одном новом государственном или муниципальном займе.

*Управление государственным и муниципальным долгом* — совокупность мер по регулированию его объема и структуры, определению условий и осуществлению новых заимствований, регулированию рынка заимствований, управлению проблемными долгами, обслуживанию и погашению долга, предоставлению государственных и муниципальных гарантий, контролю за эффективным использованием заимствованных средств.

*Управление финансами* — сознательное воздействие органов управления на финансы страны, регионов, хозяйствующих субъектов и на финансовые процессы, финансовую деятельность, осуществляемое с целью достижения и поддержания сбалансированности, финансовой устойчивости экономики, получения доходов, прибыли, финансового обеспечения решаемых экономических и социальных задач.

*Участники бюджетного процесса* — органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также другие органы и организации, на которые возложены бюджетные, налоговые, контрольные и иные полномочия.

*Учет исполнения бюджета* — система сбора, регистрации и обобщения информации о ходе исполнения бюджета, охватывающая все финансово-хозяйственные операции, связанные с процессом исполнения бюджета. Федеральный бюджет — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации.

*Учет финансовых ресурсов* выявляет их состояние, наличие на текущий момент, сохранность, динамику изменения, резервы.

*Федеральная налоговая служба (ФНС России)* 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 и сборов, 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, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.

*Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг)* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию и координации деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

*Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор)* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела).

*Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля.

*Федеральная таможенная служба (ФТС России)* является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

*Федеральное агентство* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

*Федеральное казначейство (Казначейство России)* является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

*Финансовая система* — совокупность разнообразных, но взаимосвязанных сфер и звеньев финансовых отношений, с помощью которых на основе безвозвратности и безэквивалентности происходит распределение и перераспределение стоимости ВВП и части национального богатства путем формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов финансовых ресурсов, имеющих свое общественное значение в обеспечении потребностей воспроизводственного процесса государства, хозяйствующих субъектов и населения.

*Финансовая стратегия* определяет возможность сбалансированного управления денежными ресурсами государственного и муниципального секторов экономики.

*Финансовое планирование* финансовых ресурсов и финансовой деятельности устанавливает параметры финансовой системы, величину и источники получения финансовых ресурсов и каналы их расходования, степень соответствия поступлений и затрат, уровень дефицитности ресурсов.

*Финансовое прогнозирование* выявляет ожидаемую в перспективе картину состояния финансовых ресурсов и потребностей финансовых процессов в них, возможные варианты осуществления финансовой деятельности и представляет собой предпосылку финансового планирования.

*Финансовые ресурсы* — это денежные средства, формируемые в результате экономической и финансовой деятельности, в процессе создания и распределения ВВП.

*Финансовый анализ* призван формировать информацию, необходимую для принятия управленческих решений в области финансов, исходя из сложившейся ситуации и проявившихся тенденций, выявления проблем.

*Финансовый контроль* — это регламентируемая нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования.

*Финансы* (от лат. *financia* — наличность, доход) — совокупность экономических отношений, возникающих в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

*Финансы хозяйствующих субъектов* — это финансы коммерческих предприятий, функционирующих в реальном секторе экономики, финансы некоммерческих организаций.

*Целевая программа* — план действий для достижения определенной цели или задачи с четко установленными этапами, сроками их выполнения и ответственными лицами.

*Целевые бюджетные фонды* — фонды денежных средств, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджетов разных уровней за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемые под контролем фискальных органов. Средства целевого бюджетного фонда не могут быть реализованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда.

*Чистый внутренний продукт (ЧВП)* представляет собой ВВП за вычетом амортизационных отчислений.

*Чистый экспорт* — это разница между экспортом и импортом страны.

*Экспертиза* — исследование работниками органов контроля проблем финансово-хозяйственной деятельности органов государственной власти или организаций без проведения ревизии или проверки с предоставлением мотивированного заключения по поставленным перед экспертами вопросам.

*Эффективность управления государственным и муниципальным долгом* — степень достижения основных параметров долга (его величины, структуры, стоимости обслуживания и др.) и способность органов государственной власти и местного самоуправления удерживать их на уровне, максимально благоприятном для формирования макроэкономических условий, стимулирующих ускоренное развитие страны и рост благосостояния ее граждан.



Учебное издание

**Цибульникова** Валерия Юрьевна

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ  
ФИНАНСЫ**

Учебное пособие

Корректор Осипова Е. А.

Компьютерная верстка Хомич С. Л.

Подписано в печать 29.08.13. Формат 60x84/8.

Усл. печ. л. 20,00. Тираж 300 экз. Заказ

---

Издано в ООО «Эль Контент»

634029, г. Томск, ул. Кузнецова д. 11 оф. 17

Отпечатано в Томском государственном университете  
систем управления и радиоэлектроники.

634050, г. Томск, пр. Ленина, 40

Тел. (3822) 533018.