

Л.М. Подъяблонская



Государственные и муниципальные финансы

Структурированный
учебник



Введение

Провозглашение в Конституции Российской Федерации принципов федеративного устройства страны и переход от административно-командной системы управления к либерально-демократической, от плановой экономики к рыночной потребовали коренного пересмотра построения финансовой системы в стране и ее важной сферы — государственных и муниципальных финансов.

За время перехода к рыночной экономике был принят ряд законодательных актов, предусматривающих расширение демократических принципов в построении финансовой системы и усиление территориальных подходов в управлении. Конституция Российской Федерации изменила структуру и распределение полномочий между законодательными и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, что потребовало кардинальной переработки законодательства в области бюджетного устройства и бюджетного процесса, разграничения бюджетных полномочий по уровням государственного управления, межбюджетных отношений, коренного пересмотра построения бюджетной системы, положив в ее основу принципы бюджетного федерализма.

Структурированный учебник «Государственные и муниципальные финансы» состоит из базисного (теоретического) модуля и комплементарных (практических) модулей.

Особенность модульной структуры заключается в том, что она позволяет подразделить содержание излагаемого учебного материала на относительно *автономные модули*, которые могут включать два-три (четыре) когнитивных (познавательных) блока учебного материала. Модули способны нести самостоятельную обучающую функцию. При этом весьма важным является выделение *базисного модуля*, в котором излагаются блоки фундаментальных проблем, раскрывающих существенные основы содержания учебного материала.

В качестве *базисного* избран модуль «*Финансы в системе экономических отношений*», включающий четыре блока, каждый из которых поделен на структурные единицы, где излагаются теория и правовые основы организации и функционирования государственных и муниципальных финансов как одной из важнейших сфер организации финансовых отношений в рамках финансовой системы Российской Федерации и финансовых систем ведущих зарубежных стран с различным государственным устройством. Исследуется проблема построения эффективной системы управления финансами в России. Рассматриваются вопросы теории и практики осуществления эффективной финансовой политики и механизма ее реализации, излагаются важнейшие направления финансовой политики, проводимой Российской Федерацией на современном этапе и в средне- и долгосрочной перспективе. В базисном модуле рассматриваются актуальные вопросы финансового планирования, прогнозирования и регулирования с учетом необходимости внедрения концепции бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного финансового планирования, широко применяемой на Западе, а также бюджетное устройство Российской Федерации, ее бюджетная система, механизм межбюджетных отношений и направления дальнейшего их совершенствования.

В качестве комплементарных, дополняющих базисный модуль, предлагаются три модуля: «*Государственные финансы России*», «*Муниципальные финансы России*», «*Государственный кредит*» — в основном прикладного характера. В *комплементарных модулях* изложены правовые основы действующей практики формирования доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также расходов бюд-

жетов с учетом бюджетного и налогового законодательства, сбалансированности принимаемых бюджетов, повышения их устойчивости в средне- и долгосрочной перспективе, направления дальнейшего развития и совершенствования бюджетной системы РФ и механизма межбюджетных отношений в рамках проводимых в стране реформ.

В отличие от традиционной формы изложения учебного материала, модульная структура является наиболее гибкой, поскольку позволяет варьировать структурную последовательность комплементарных модулей или вовсе исключать некоторые из них с учетом профессиональной ориентации обучаемых.

Кроме того, такая структура дает возможность использовать отдельные (элементарные) блоки (отдельные элементарные структурные единицы соответствующего блока) базисного модуля и комплементарные модули для обучения бакалавров, так как их обучающая программа предусматривает получение лишь самых общих теоретических и необходимых практических знаний, в которых они должны хорошо ориентироваться. При переходе на более высокую ступень образования — специалитет и магистратуру — объем и сложность тематических блоков базисного и комплементарных модулей могут возрастать.

Использование модульной структуры позволяет, таким образом, в большей степени учесть особенности двухступенчатой системы образования, которая сегодня утверждается в России в связи с ее вхождением в Болонский процесс¹.

Преимущество модульной структуры изложения учебного материала состоит также в том, что она предусматривает активное включение студентов в самостоятельное осмысление и практическое освоение учебного материала.

Для этого в каждый модуль предлагаемого учебника, наряду с его теоретическим описанием и соответствующим ему понятийным инструментарием, вводится объемный практический блок, содержащий удобные для студента формы самостоятельной работы и самоконтроля знаний: рефераты для самостоятельной научной работы студента, практические задания с таблицами, тесты для самоконтроля знаний, библиографический список. В конце каждого блока включены *контрольные вопросы* по изучаемым темам, что позволит закрепить пройденный материал. Таким образом, формируется обширное когнитивное пространство для самостоятельной работы студента, играющее роль своеобразной *практической лаборатории*, в которой он может проверить, апробировать и закрепить свои знания.

В *лабораториях модулей* учебного пособия представлен обширный теоретический и практический материал, дополняющий знаниями базисный и комплементарные модули, позволяющий закрепить изученный материал и развить навыки аналитического мышления и умения вскрывать наметившиеся тенденции в организации финансовых отношений в сфере государственных и муниципальных финансов, делать соответствующие выводы и предложения по анализируемым вопросам.

Учебник содержит *ответы на тесты и критерии оценки знаний*, что позволит студентам самостоятельно контролировать знания.

При написании учебника автором использованы многочисленные материалы и наработки, полученные при разработке и чтении лекций и проведении семинарских и практических занятий со студентами ФГОУ ВПО «Академия бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации».

Предлагаемый преподавателям, студентам и аспирантам учебник «Государственные и муниципальные финансы» поможет соединить теорию финансов с российской практикой организации финансовых отношений в современных условиях социально-экономического развития России, обоснованно подходить к разработке эффективных управленческих решений в сфере государственных и муниципальных финансов Российской Федерации.

¹ Болонский процесс — процесс сближения и гармонизации систем образования стран Европы в целях создания единого европейского пространства высшего образования.

Базисный (теоретический) модуль

Финансы в системе экономических отношений

Учебная цель модуля

Учебная цель базисного модуля заключаются в осмыслении студентами теории и правовой практики организации финансовых отношений в Российской Федерации в период перехода от административно-командной системы управления экономикой к либерально-демократической, от плановой экономики к рыночной и функционирования развитого рыночного хозяйства.

Учебные задачи модуля

Приобретение знаний студентами в форме:

- осознанного понимания сущности финансов, функций, выполняемых ими, их роли в воспроизводственном процессе, знаний о современной финансовой системе Российской Федерации, ее основных сферах, звеньях и их взаимосвязи, а также ведущих зарубежных стран, источников формирования и направлений использования финансовых ресурсов в стране;
- представления о современной системе органов управления финансами и контроля за целевым использованием централизованных фондов денежных средств в Российской Федерации и в ведущих зарубежных странах, о роли и месте Министерства финансов в системе управления финансами в Российской Федерации, его федеральных служб;
- системы знаний о содержании и значении финансовой политики, ее объектов, субъектов, структурных элементов, финансовом механизме ее реализации, а также ознакомления студентов с финансовой политикой, проводимой Президентом и Правительством Российской Федерации на современном этапе;
- системы знаний о необходимости, содержании финансового планирования и финансового прогнозирования как функциональных элементов управления финансами, о задачах, решаемых в процессе финансового планирования и финансового прогнозирования, о методах, применяемых в практике финансового планирования и прогнозирования, о перспективном финансовом плане, о балансе финансовых ресурсов, о видах финансовых планов и их характеристик, а также о финансовом регулировании социально-экономических процессов;
- осознанного понимания сущности и принципов формирования бюджета государства, функций бюджета и его роли в

структурной перестройке экономики и развитию социальной сферы, знаний о современном бюджетном устройстве Российской Федерации и бюджетной системе России, принципах ее построения, структурных уровнях и бюджетных полномочиях органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, при изучении темы базисного модуля ставится задача изучения зарубежного опыта развитых стран и направлений совершенствования бюджетного устройства и бюджетной системы Российской Федерации в свете проводимых в стране бюджетной реформы и реформы государственного управления.

Приобретаемые навыки

- ⇒ Умение применять на практике теоретические знания в области финансов.
- ⇒ Способность выявлять основные тенденции развития финансовой системы и вырабатывать основные направления совершенствования организации финансовых отношений в России.
- ⇒ Приобретение навыков финансового прогнозирования и финансового планирования на основе внедрения концепции бюджетирования, ориентированного на результат.
- ⇒ Умение исследовать проблемные ситуации, возникающие при использовании финансового механизма.
- ⇒ Способность решать конкретные вопросы, связанные со стабилизацией финансов, повышением устойчивости бюджетной системы, дальнейшим совершенствованием межбюджетных отношений, укреплении денежного обращения в стране.

Понятийный инструментарий модуля

Баланс доходов и расходов населения — отражает движение денежных ресурсов населения в наличной и безналичной формах.

Баланс финансовых ресурсов — баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории.

Баланс доходов и расходов коммерческой организации — содержит информацию о составе и объеме финансовых ресурсов коммерческой организации и направлениях их использования на планируемый период.

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

Бюджет государства — денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения

национального дохода (частично и национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан.

Бюджетная политика — совокупность мероприятий по осуществлению взаимодействия бюджетов разных уровней.

Бюджетная система Российской Федерации — основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов.

Бюджетное устройство Российской Федерации — организационно-правовое построение бюджетной системы Российской Федерации, позволяющее выделить в ее составе структурные подразделения (уровни бюджетной системы, виды бюджетов) и определить формы взаимосвязей между ними.

Бюджетные полномочия органов власти разных уровней — установленные законодательством Российской Федерации права и обязанности органов государственной власти (местного самоуправления) по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Бюджетный федерализм — способ построения бюджетных отношений между уровнями бюджетной системы (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и бюджеты муниципальных образований), обеспечивающий ведущую роль федерального бюджета при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов.

Государственный внебюджетный фонд — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан и удовлетворения некоторых потребностей социального и экономического характера.

Государственный кредит — система экономических отношений государства, с одной стороны, юридических, физических лиц, зарубежных экономических субъектов, с другой стороны, по поводу формирования *ссудного* фонда государства.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль — система специальных органов законодательной и исполнительной власти, методов и мероприятий по проверке законности, целесообразности и результативности образования, распределения и использования денежных фондов государства и местного самоуправления.

Инвестиционная политика — комплекс мероприятий по созданию условий для привлечения отечественных и иностранных инвестиций, прежде всего, в реальный сектор экономики; определяет: (1) цели и направления инвестиций; (2) формы государственного регулирования инвестиционной деятельности.

Классификация финансового механизма — выделяют две группы финансового механизма, отражающие экономическое содержание финансов: (1) механизм государственных и муниципальных финансов; (2) финансовый механизм хозяйствующих субъектов.

Консолидированный бюджет Российской Федерации — совокупность федерального бюджета и свода консолидированных бюджетов субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами. В Бюджетном кодексе РФ консолидированный бюджет понимается как свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Межбюджетные отношения — денежные отношения между органами власти, в основном разных уровней, по поводу разграничения на постоянной (долговременной без указания срока) основе видов расходов и доходов, поступающих в бюджетную систему страны, и распределения (перераспределения) средств между бюджетами разных уровней в порядке межбюджетного регулирования. В Бюджетном кодексе РФ межбюджетные отношения понимаются как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Налоговая политика — деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по принудительному изъятию части доходов, получаемых хозяйствующими субъектами и населением, в целях формирования доходной части соответствующего бюджета.

Негосударственный финансовый контроль — финансовый контроль, проводимый на основе российских законов, но без непосредственного участия государственных контролирующих органов.

Органы государственного финансового контроля — органы финансового контроля, на которые возлагается государственный финансовый контроль в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий.

Органы управления финансами — см.: Финансовый аппарат и Финансовые органы.

Перспективный финансовый план — документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению го-

сударственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

Система управления финансами — взаимоувязанный комплекс мер, инструментов, а также финансовых институтов, обеспечивающих стабильное и эффективное функционирование финансовой системы в целом и ее отдельных звеньев, способствующих развитию реального сектора экономики и решению назревших социальных проблем.

Смета доходов и расходов — документ, на основе которого производится финансирование бюджетного учреждения и отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованияами. Смета доходов и расходов бюджетного учреждения составляется в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ. В ней отражаются все доходы бюджетного учреждения, получаемые как из бюджета и государственных внебюджетных фондов, так и от предпринимательской деятельности, другие доходы от использования государственной и муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности. Смета доходов и расходов населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованияами, содержит задание по мобилизации доходов в данном населенном пункте и объем расходов по финансированию подведомственных бюджетных учреждений. Порядок разработки, утверждения и исполнения этих смет определяется органами местного самоуправления в соответствии с их уставом.

Социальная финансовая политика — политика, связанная, прежде всего, с решением задач финансового обеспечения прав граждан России, установленных в Конституции Российской Федерации.

Страховой фонд государства — совокупность материальных запасов и финансовых резервов общества, предназначенных для предупреждения, локализации и возмещения ущерба, наносимого стихийными бедствиями и другими чрезвычайными событиями.

Таможенная политика — симбиоз налоговой и ценовой политики, ограничивает или расширяет доступ на внутренний рынок товаров и услуг и поощряет либо сдерживает экспорт товаров и услуг из страны.

Управление финансами — сознательное воздействие органов законодательной и исполнительной власти на финансы страны в целом и ее территорий, хозяйствующих субъектов, а также финансовые процессы, финансовую деятельность в целях достижения и поддержки макроэкономической сбалансированности, финансовой устойчивости экономики, финансового обеспечения решаемых экономических и социальных задач.

Финансовая политика — определение целей и задач, на решение которых направляется процесс формирования, распределения и пере-

распределения валового внутреннего продукта для обеспечения финансовыми ресурсами непрерывного воспроизводственного процесса и удовлетворения отдельных конкретных потребностей воспроизводства.

Финансовая политика государства — часть социально-экономической политики государства по обеспечению сбалансированного роста финансовых ресурсов во всех звеньях финансовой системы страны.

Финансовая политика предприятия — совокупность методов управления финансовыми ресурсами предприятия, направленных на формирование, рациональное и эффективное использование финансовых ресурсов.

Финансовая система Российской Федерации — совокупность различных сфер и звеньев финансовых отношений, организуемых в России, каждая из которых характеризуется особенностями в формировании, распределении и использовании фондов денежных средств, различной ролью в общественном воспроизводстве, и государственных и корпоративных органов управления финансами.

Финансовая служба — работник, группа в планово-финансовом отделе, финансовый отдел, управление или любое другое структурное подразделение, на которое возложены функции управления финансами (денежными потоками).

Финансовое планирование — выступает важнейшим элементом управления финансами и представляет собой вид управленческой деятельности, связанный с определением финансовых условий деятельности органов государственного управления и органов местного самоуправления для эффективного выполнения программы социально-экономического развития страны и хозяйствующих субъектов для выполнения ими плановых заданий.

Финансовое прогнозирование — исследование конкретных перспектив развития государственных и муниципальных финансов, финансов субъектов хозяйствования в будущем, научно обоснованное предположение об объемах и направлениях использования финансовых ресурсов на перспективу.

Финансовое регулирование — воздействие на экономические и социальные процессы, направленное на предотвращение возможных или устранение имеющихся диспропорций, обеспечение развития передовых технологий и социальной стабильности, путем концентрации финансовых ресурсов в одних сегментах рынка и ограничения роста объема финансовых ресурсов в других. Основными объектами государственного финансового регулирования выступают отраслевая структура экономики, ее территориальные пропорции, а также социальная структура общества.

Финансовые методы — способы воздействия финансовых отношений на хозяйственный процесс, формирование и использование денежных фондов. Они действуют в двух направлениях: по линии управления движением финансовых ресурсов и по линии рыночных

коммерческих отношений, связанных с соизмерением затрат и результатов, с материальным стимулированием и ответственностью за эффективное использование денежных фондов.

Финансовые органы — органы, осуществляющие оперативное управление финансами в Российской Федерации и являющиеся звеньями единой системы государственного управления финансами России.

Финансовые ресурсы — часть денежных ресурсов, находящихся в собственности или распоряжении государства, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов и используемых ими для расширенного воспроизводства, удовлетворения социально-культурных потребностей населения и для выполнения государством и органами местного самоуправления возложенных на них функций и задач.

Финансовые рычаги — инструменты, используемые в финансовых методах. К ним относятся: прибыль, доходы, амортизационные отчисления, денежные фонды целевого назначения, финансовые санкции, арендная плата, процентные ставки по ссудам, депозитам, облигациям, паевые взносы, вклады в уставный капитал, портфельные инвестиции, дивиденды, дисконт, котировка валютного курса рубля и др.

Финансовый аппарат — совокупность всех организационных структур, осуществляющих управление финансами.

Финансовый контроль — законодательно регламентированная деятельность специально созданных учреждений контроля и контролеров (аудиторов) за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины всех экономических субъектов, а также за целесообразностью и эффективностью их финансовых операций.

Финансовый механизм — совокупность способов управления финансовыми отношениями.

Финансовый механизм государства включает: методы распределения национального дохода; способы образования государственных бюджетных фондов (общегосударственного и региональных); методы образования государственных целевых внебюджетных фондов; виды платежей в бюджет и целевые внебюджетные фонды; финансовое планирование и прогнозирование; финансовый контроль.

Финансовый механизм организации (предприятия) — составная часть хозяйственного механизма предприятия; совокупность форм и методов, с помощью которых предприятие обеспечивает себя необходимыми денежными средствами, достигает нормального уровня стабильности и ликвидности, обеспечивает рентабельную работу и получение максимальной прибыли.

Финансовый отдел — самостоятельное структурное подразделение организации (предприятия), которое подчиняется непосредственно заместителю директора по экономическим вопросам.

Финансовый план — документ, представляющий собой систему взаимосвязанных финансовых показателей, отражающих предполагаемый объем поступления и использования финансовых ресурсов на планируемый период.

Финансы — экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, возникающие во всех сферах движения стоимости общественного продукта и национального дохода, в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства на макро- и микроуровне.

Финансы государственные и муниципальные — денежные отношения, складывающиеся между органами государственной власти и органами местного самоуправления, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, в процессе стоимостного распределения и перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с формированием, распределением и использованием централизованных денежных фондов, обеспечивающих финансовые потребности государства и местного самоуправления при решении экономических, политических и социальных задач.

Финансы коммерческой организации — денежные отношения коммерческой организации с государственными органами власти и другими экономическими субъектами, связанные с формированием, распределением и использованием денежных ресурсов для обеспечения процесса расширенного воспроизводства и выполнения своих обязательств перед государством, другими организациями, работниками.

Финансы некоммерческой организации — доходы и расходы того юридического лица, которое не ставит своей целью получение (и соответственно распределение) прибыли.

Финансы предприятий (организаций) — совокупность денежных отношений, возникающих у субъектов хозяйствования по поводу формирования целевых фондов денежных средств, их распределения и использования на нужды производства и потребления.

Фискальная политика — политика правительства в области налогообложения и государственных расходов, часть финансовой политики, направленной на пополнение государственной казны.

Фондовый рынок — особый вид финансовых отношений, возникающих в результате купли-продажи специальных финансовых активов — ценных бумаг.

Функции бюджета государства. Бюджету государства как экономической категории присущи две функции: (1) распределительная (перераспределение денежных доходов между разными сферами деятельности, подразделениями общественного производства, уровнями государственного управления, социальными слоями общества и т.д.); (2) контрольная (сигнализация обо всех отклонениях в движении бюджетных средств и контроль результатов расходования бюджетных средств).

Функции финансов — «работа», выполняемая финансами. Финансы выполняют воспроизводственную, распределительную, контрольную, регулирующую и стабилизирующую функции, через которые они реализуют свое общественное назначение.

Когнитивные (познавательные) блоки модуля

Блок 1. *Финансы и финансовая система*

Структурные единицы блока:

- 1.1. Социально-экономическая сущность и функции финансов, их роль в воспроизводственном процессе.
- 1.2. Финансовые ресурсы и источники их формирования.
- 1.3. Современная финансовая система Российской Федерации и ведущих зарубежных стран.

Контрольные вопросы.

Блок 2. *Управление государственными финансами. Государственный финансовый контроль*

Структурные единицы блока:

- 2.1. Современная система управления государственными финансами в Российской Федерации и в ведущих зарубежных странах.
- 2.2. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации.

Контрольные вопросы.

Блок 3. *Финансовая политика. Финансовое планирование, прогнозирование и регулирование социально-экономических процессов*

Структурные единицы блока:

- 3.1. Финансовая политика государства.
- 3.2. Финансовый механизм и его использование в реализации государственной финансовой политики.
- 3.3. Содержание и значение финансового прогнозирования, методы расчета финансовых показателей.
- 3.4. Финансовое планирование.

3.5. Финансовое регулирование социально-экономических процессов.

Контрольные вопросы.

Блок 4. *Бюджетное устройство и бюджетная система, межбюджетные отношения*

Структурные единицы блока:

- 4.1. Социально-экономическая сущность и функции бюджета государства.
- 4.2. Бюджетное устройство Российской Федерации.
- 4.3. Бюджетная система Российской Федерации.
- 4.4. Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления.
- 4.5. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения.
- 4.6. Бюджетное устройство и бюджетные системы стран с различным государственным устройством.

Контрольные вопросы.

Лаборатория модуля

А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов.

Б. Практические задания.

В. Тесты для самоконтроля знаний.

Библиографический список

Теоретическое описание модуля

Блок 1. *Финансы и финансовая система*

Структурная единица 1.1

Социально-экономическая сущность и функции финансов, их роль в воспроизводственном процессе

Рассматривая понятие «*финансы*» в историческом аспекте, большинство теоретиков едины во мнении, что финансы появились одновременно с возникновением государства и изменялись вместе с развитием и совершенствованием государственного устройства и товарно-денежных отношений, а также задач и функций, возлагаемых обществом на государство. Возникновение государства предполагает установление определенных взаимоотношений по распределению и перераспределению создаваемых экономических благ между государством в лице верховной власти и остальными субъектами воспроизводственных отношений. Собственно, эти отношения и определялись понятием «финансы». Поэтому сущность финансов, закономерности их развития, сфера действия и роль в процессе общественного воспроизводства определяются природой и функциями государства. Будучи категорией исторической, финансы претерпевают определенные изменения по мере преобразования, развития экономики и общества.

Финансы как полноценная система организации финансовых отношений. История термина «финансы» прошла в своем развитии несколько этапов. По мнению профессора *Б.М. Сабанти*¹, сегодня трудно назвать автора, который ввел в обиход этот термин. Первоначально, в XIII—XV вв., считалось, что термин «финансы» возник в торговых городах Италии и обозначал в то время любой денежный платеж. С XVI по XIX в. в научной литературе возникновение финансов как полноценной системы организации финансовых отношений стали связывать с формированием государственных доходов и их расходованием².

¹ *Теория финансов*. М.: Менеджер, 1998. С. 42.

² Там же. С. 43—85.

Финансы формировались либо в виде натуральных повинностей или сборов в пользу государства, либо в форме налоговых платежей, призванных содержать государство как общественный институт. Из этого следует, что с помощью финансов формировались доходы и расходы государства. Менялась сфера участия государства в общественной жизни (дифференцировались расходы), увеличивалась или уменьшалась доля доходов общества в пользу государства, но продолжало существовать государство как явление хозяйственной жизни, а вместе с ним — и финансы как способ содержания этого института. Способ перераспределения доходов общества в пользу государства носил, как правило, императивный (обязательный для всех) характер. Такой способ обеспечения экономического явления может быть обусловлен только тем, что государство необходимо обществу. Только в этом случае, как считал К. Маркс, в обществе сформируются механизмы, позволяющие экономическому явлению возникнуть, развиваться и выполнять свои функции.

Действительно, для нормального развития любого общества, национального хозяйства необходимо соблюдение всеми его участниками определенных общепризнанных правил, чтобы масса разнообразных поступков не привела к экономическому хаосу, а превратилась в логическую совокупность экономических процессов, обеспечивающих развитие всей экономики и повышение благосостояния населения. Эти правила возникают и изменяются в историческом развитии, устанавливаются общепринятой практикой или в административном порядке в соответствии с главной целью экономической системы. И именно государство изначально призвано поддерживать механизм такого саморазвития, а при помощи экономического поощрения и наказания заставлять всех граждан соблюдать требуемые правила поведения.

Термин «финансы» получил международное распространение и стал употребляться как понятие, связанное с системой денежных отношений между населением и хозяйствующими субъектами, с одной стороны, и государством — с другой, по поводу образования фондов денежных средств. Это означает, что термин «финансы» отражал:

- денежные отношения между двумя субъектами, т.е. деньги выступали материальной основой существования и функционирования финансов;
- субъекты обладали разными правами в процессе этих отношений: один из них, а именно государство, обладал особыми властными полномочиями;
- в процессе этих отношений формировался общегосударственный фонд денежных средств — бюджет государства;
- регулярное поступление средств в бюджет не могло быть обеспечено без придания налогам, сборам и другим платежам

государственно-принудительного характера, что достигалось посредством правовой деятельности государства, создания соответствующего фискального аппарата или аппарата принуждения.

Финансы как денежная форма капитала. С развитием производства, торговли, товарно-денежных отношений, межстранового денежного оборота, банковского и биржевого дела существовавшие задолго до этого деньги, их движение, обращение приобретают в этот период новое качество, иное содержание. Денежные средства становятся более многообразными, изменяются формы и характер их движения, государство мобилизует денежные ресурсы для выполнения и расширения своих экономических, социальных, политических функций; денежные отношения перемещаются из сферы обмена в сферу производства и распределения общественного продукта. Возникают специфические финансовые институты, оперирующие разнообразными финансовыми инструментами в виде денег, национальной и иностранной валют, ценных бумаг. Так зарождаются финансы хозяйствующих субъектов, финансы государства, мировые финансы в их взаимодействии.

С XIX в. в экономической литературе понятие «финансы» распространяется на денежные отношения, возникающие между самими хозяйствующими субъектами (предприятиями, компаниями, фирмами, банками), а не только между государством и хозяйствующими субъектами. При этом нередко отождествляются термины «банковский капитал» и «финансовый капитал». В частности, английский экономист *Дж. М. Кейнс* финансы также рассматривал как денежную форму капитала¹.

Такое толкование финансов встречается и у современных авторов, специализирующихся на проблемах финансового рынка². В зарубежной учебной литературе и многих современных зарубежных экономических словарях финансы определяются как *наука по управлению денежными потоками и один из экономических инструментов государственного регулирования*.

Крупномасштабное и качественно новое развитие финансовых отношений произошло в XX в., особенно после Второй мировой войны. Объемы государственных бюджетов выражались в миллиардах национальных валют. Во всех странах произошло огосударствление значительной части национального дохода. Государство стало собственником и распорядителем до 50% его объема. Располагая огромными суммами денежных средств, государства оказывали большое влияние на процесс воспроизводства. Государство аккумулировало ресурсы не только бюджетов, но и многочисленных внебюджетных фондов. Движение денег обрело самостоятельность, и тем самым денежные отношения становились финансовыми отношениями.

¹ Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. М.: Гелиос — АРВ, 2002.

² См., напр.: Хикс Дж. Р. Стоимость и капитал: М.: Прогресс, 1988.

Финансы развивались не только в государственной сфере. Значительное развитие получили финансы предприятий.

Финансы как научное направление. Финансы как научное направление изучают общественные отношения, возникающие в процессе образования, распределения и использования финансовых ресурсов, выявляют закономерности развития финансовых отношений. Понятийный аппарат финансовой науки развивается, наполняется новым содержанием, адекватным реалиям общественной жизни. Это относится и к собственно категории «финансы», что находит отражение в дискуссиях об их сущности, функциях и т.п.

В России на рубеже XIX—XX вв. наука о финансах рассматривалась как правовая наука, изучающая правовые нормы в области государственных доходов и расходов. В результате традиция ограничивать круг финансовых отношений, при которых одной из сторон обязательно выступает государство, сохранилась и в более позднее время и в настоящее время довольно широко распространена. Так, профессор *Э.А. Вознесенский* в качестве отличительной черты финансовых отношений выделил признак *императивности*, утверждая, что финансовые отношения формируются государством в государственно-властном порядке¹.

Многими авторами и в настоящее время используется признак императивности при характеристике финансовых отношений² (Б.М. Сабанти, Т.В. Брайчева, А.М. Ковалева и др.), т.е. они придерживаются так называемой *императивной* концепции финансов, согласно которой финансы возникли с образованием государства и в современных условиях выполняют функции, связанные с ролью государства в регулировании экономики и социальных процессов. Признаваемый этими авторами признак императивности, подчеркивающий субъективное начало в возникновении финансов, входит в некоторое противоречие с признаваемым этими же авторами объективным характером появления и развития финансов. Безусловно, что в практике организации финансовых отношений они принимают конкретные организационно-правовые формы, но если финансы — это объективно существующие экономические отношения, то их сущность и функционирование определяются прежде всего закономерностями развития экономики, а не волевыми субъективными решениями органов государственной власти.

Определение финансов как метода управления денежными средствами встречается в советской научной и справочной литературе в 1920—1930-е годы.

¹ *Вознесенский Э.А.* Финансы как стоимостная категория. М.: Финансы и статистика, 1985. С. 33.

² *Сабанти Б.М., Брайчева Т.В., Ковалева А.М.* Теория финансов. М.: Менеджер, 1998. С. 43—85; *Финансы* / Под ред. В.В. Ковалева. М.: Проспект, 2001.

Финансы как экономическая категория. С 1940-х годов советские экономисты рассматривают финансы как экономическую категорию. Впервые финансы как систему экономических (производственных) отношений определил *В.П. Дьяченко* в монографии «*К вопросу о сущности и функциях советских финансов*». С этого времени в советской литературе возникла дискуссия о сущности и сфере распространения финансовых отношений и их специфических черт, позволяющих выделить финансы как самостоятельную категорию из многообразия экономических (денежных) отношений. Так, в рамках трудовой теории стоимости сформировались две основные концепции сущности финансов: распределительная и воспроизводственная, представленные и в современной российской учебной литературе. В научных и практических кругах до сих пор не сложилось единого мнения и являются предметом дискуссий вопросы о сущности и функциях финансов, сфере их распространения, эффективности их функционирования, финансовой системы и ее сферах, звеньях и многие другие.

Наибольшее распространение получила *распределительная* концепция финансов, сторонники которой (*Л.А. Дробозина, С.И. Лушин, В.М. Родионова, А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина* и др.) утверждают, что финансовые отношения возникают на второй стадии общественного воспроизводства, т.е. приверженцы этой концепции связывают возникновение и функционирование финансов только со стадией распределения, не отрицая взаимообусловленности последней и процессов производства, обмена и потребления.

Существует и *воспроизводственный подход* в рассмотрении содержания финансов. Приверженцы этой концепции (*Д.С. Моляков, Е.И. Шохин, Н.Г. Сычев* и др.) исходят из того, что отношения по поводу формирования финансов возникают не только при распределении стоимости общественного продукта и национального дохода, но и во всех сферах его движения, прежде всего в сфере непосредственного создания национального дохода. В рамках воспроизводственной концепции денежные отношения (равно как и денежные операции) фактически совпадают с финансовыми отношениями (финансовыми операциями), денежные ресурсы — с финансовыми ресурсами. Очевидно, что при таком понимании финансов неверно рассматривать категорию «финансы» как самостоятельную экономическую категорию, отличную от «денег». Однако сторонники воспроизводственной концепции ближе к некоторым современным подходам рассмотрения финансов как денежных потоков¹.

Следствием этих противоположных позиций является разный подход в определении количества и названий функций, выполняе-

¹ См.: *Экономическая теория* / Под ред. А.Г. Грязновой, Т.В. Чечелевой. М.: Экзамен, 2003. С. 494.

мых финансами, и разный подход к определению понятия «финансовые ресурсы» и их составу.

Таким образом, в определении термина «финансы» на сегодняшний день среди ученых и практиков нет единой точки зрения. Разнообразие толкования понятия «финансы» объясняется разными задачами его использования (академический или прикладной подход), различными экономическими школами. В России «финансы» — самая динамично развивающаяся наука.

Не отрицая возможности существования иных точек зрения, а также взаимообусловленности стадии распределения и стадий производства, обмена и потребления, автор настоящего учебника является сторонником распределительной концепции финансов.

Проследим трансформацию определения понятия «финансы» в рамках *распределительной* концепции.

Первоначально финансовые отношения охватывали, прежде всего, сферу, в которой экономические отношения связаны с формированием и использованием фондов денежных средств, необходимых государству для выполнения своих задач и функций. И в этой связи понятие «финансы» правомерно трактовать следующим образом.

Финансы представляют собой экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием денежных средств, необходимых для выполнения функций государства и решения экономических, социальных и политических задач.

Современная экономика также не может существовать без финансов и финансовых отношений, складывающихся в государственной (публичной) сфере. На определенных этапах исторического развития ряд потребностей общества может финансироваться только государством. На современном этапе экономического развития к таким потребностям общества относятся: национальная оборона и государственная безопасность, правоохранительная деятельность, атомная промышленность, космические исследования, ряд новых, приоритетных отраслей экономики, инвестиционные и инновационные процессы в развитии экономики, социальное обеспечение, образование, здравоохранение, спорт, культура и многие другие отрасли непроизводственной сферы, а также предприятия, которые необходимы всем (почта, телеграф, некоторые другие).

Понятие «финансы» зачастую отождествляют с понятием «деньги». В действительности это не так, хотя без денег не может быть и финансов.

Деньги — это всеобщий эквивалент, измеряющий затраты труда ассоциированных производителей.

Деньги выступают материальной основой существования и функционирования финансов.

Финансы — это всегда денежные отношения, но не любые денежные отношения являются финансовыми отношениями.

К примеру, один гражданин дал деньги в займы другому гражданину. Возникают в этом случае денежные отношения? Да, возникают. Но это не финансовые отношения, поскольку государство этих отношений не регулирует, не вникает в них, не навязывает своих правил поведения. Эти отношения равноправны, партнеры равны в своих правах и обязанностях. То же самое можно сказать и об отношениях между гражданами и продавцами магазинов или гражданами и предприятиями сферы обслуживания (бытовое обслуживание, транспортное, зрелищные заведения и др.).

Следовательно, *в систему финансовых отношений не входят и к финансам не относятся денежные средства, обслуживающие личное потребление и обмен* (розничный товарооборот, оплата транспортных, коммунальных, зрелищных и других услуг, а также процессы купли-продажи между отдельными гражданами, акты дарения, наследования денег). Это общественные отношения, они регулируются другими отраслями права (административным, гражданским и т.д.).

Финансовые отношения отличаются от других денежных отношений следующими признаками:

- (1) финансы всегда опосредованы правовыми актами, регулирующими денежные отношения;
- (2) государство, а не субъекты финансовых отношений определяет пропорции обмена, его условия.

Нефинансовые денежные отношения правовыми актами не регулируются и субъекты таких отношений сами определяют пропорции обмена, его условия.

Исходя из вышесказанного можно сформулировать следующее определение финансов в государственной сфере.

Финансы — это совокупность денежных отношений, организуемых государством, в процессе которых осуществляется формирование и использование общегосударственных фондов денежных средств, необходимых для выполнения функций государства и стоящих перед ним задач.

Сущность финансов, закономерности их развития, сфера действия и роль в процессе расширенного воспроизводства определяются природой и функциями государства. *Социально-экономическая сущность финансов в государственной сфере* состоит в исследовании вопроса, за счет кого государство получает финансовые ресурсы и в чьих интересах использует эти средства.

Однако финансы развивались не только в государственной сфере. В настоящее время термин «финансы» выходит за рамки его узкого понимания только как государственные (публичные) финансы. Он стал использоваться в более широком смысле, включая и финансы хозяйствующих субъектов (организаций, предприятий, корпораций). С развитием рыночных отношений в экономике значительное развитие получили *финансы организаций* различных форм собственности.

Финансовые отношения в современной экономике охватывают, таким образом, две сферы:

- (1) экономические отношения связаны с формированием и использованием централизованных денежных фондов государства, аккумулируемых в бюджетах всех уровней власти и правительственных внебюджетных фондах;
- (2) экономические отношения связаны с формированием и использованием децентрализованных денежных фондов предприятий.

Структура и содержание финансов в разных странах во многом обусловлены типом господствующей в стране экономической системы.

В странах с *централизованно управляемой экономикой* определяющее место занимают *государственные финансы*, формирование государственного бюджета и внебюджетных фондов, мобилизующих основную часть финансовых ресурсов и затем распределяющих их по отраслям, территориям, социально-экономическим программам в соответствии с государственными прогнозами социально-экономического развития. В этих условиях главенствующей функцией финансов становится *первичное распределение* и *последующее перераспределение финансовых ресурсов*.

В странах с *рыночной экономикой* сохраняется значительная роль государственных финансов, бюджетирования доходов и расходов государства, используемых на общегосударственные, общественные нужды, социальные цели. Однако центр тяжести финансовой деятельности смещается с централизованного распределения финансовых ресурсов на обеспечение устойчивого функционирования свободного рынка товаров, работ, услуг и государственное регулирование рыночных отношений посредством налогов, пошлин, учетных ставок, субсидий, субвенций, квот и других финансовых рычагов. Существенно повышаются роль и возможность самостоятельного использования финансовых ресурсов хозяйствующими субъектами (предприятиями, коммерческими фирмами, компаниями, банками, частными предпринимателями). В этих условиях наряду с распределительной функцией финансы выполняют *воспроизводственную функцию*, т.е. отношения по поводу формирования финансов как фондов денежных средств возникают в сфере непосредственного создания стоимости общественного продукта и национального дохода.

В большинстве стран существует смешанная экономика, совмещающая черты централизованно управляемой и свободной рыночной экономики; такое же сочетание наблюдается и в финансовой системе этих стран.

Теперь, имея полные сведения о финансах, можно дать расширенную трактовку понятию «финансы», применяемую в развитой рыночной экономике.

Финансы представляют собой экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, возникающие во всех сферах движения стоимости общественного продукта и национального дохода в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства на макро- и микроуровнях.

Финансы выражают денежные отношения, которые постоянно возникают в экономической сфере между:

- предприятиями в процессе приобретения товарно-материальных ценностей, а также при реализации продукции и услуг;
- предприятиями и вышестоящими организациями при создании централизованных фондов денежных средств и их распределении;
- государством и предприятиями при уплате последними налогов в бюджетную систему и финансировании расходов;
- государством и гражданами при внесении ими налогов и добровольных платежей;
- предприятиями, гражданами и внебюджетными фондами при внесении платежей и получении ресурсов;
- отдельными звеньями бюджетной системы;
- страховыми организациями и населением при уплате страховых взносов и возмещении ущерба при наступлении страхового случая;
- денежные отношения, опосредующие кругооборот фондов предприятий.

Главным материальным источником денежных фондов (финансов) выступает *национальный доход* страны, определяемый как разница между стоимостью валового внутреннего продукта (ВВП) и потребленных в процессе производства орудий и средств производства.

Поэтому *увеличение национального дохода* — основное условие роста финансовых ресурсов. Именно национальный доход определяет возможности удовлетворения общегосударственных потребностей и расширения общественного производства. Именно с учетом размера национального дохода и его отдельных частей (фонда потребления и фонда накопления) определяются темпы и пропорции развития экономики, ее структура.

Социально-экономическая сущность и функции финансов

Первостепенная роль в экономических и социальных отношениях принадлежит состоянию реальной сферы производства. В условиях постоянного экономического роста, увеличения ВВП и национального дохода финансы характеризуются своей устойчивостью и стимулируют дальнейшее развитие производства и повышение качества жизни граждан страны.

Сущность финансов проявляется в их *функциях*, под которыми понимают «работу», выполняемую финансами.

Функции финансов конкретизируют их сущность, раскрывают ее содержание.

Финансы в развитой рыночной экономике выполняют воспроизводственную, распределительную и контрольную функции, через которые финансы реализуют свое общественное назначение.

Воспроизводственная функция. Воспроизводственная функция финансов заключается в обеспечении непрерывного кругооборота капитала. Активно участвуя во всех стадиях расширенного воспроизводства, финансы способствуют росту собственного капитала и доходности организации. В результате участия финансов в производственной деятельности организации происходит формирование денежных доходов, фондов накопления и потребления, оптимизируется соотношение между ними. Воспроизводственная функция *присуща только финансам организации*, деятельность которых осуществляется в сфере материального производства.

Основные функции государственных финансов — распределительная и контрольная. Эти функции осуществляются финансами одновременно. Каждая финансовая операция означает распределение общественного продукта и национального дохода и контроль за этим распределением.

Распределительная функция. Распределительная функция финансов является главной, поскольку доминирующая характеристика финансовых отношений — их распределительный характер. Основными *объектами распределения*, как уже отмечалось ранее, являются стоимость валового внутреннего продукта (ВВП) и национальный доход. В экстремальных ситуациях (стихийные бедствия, войны, социальные потрясения, экономические кризисы) и при крупных социально-экономических преобразованиях с помощью финансов распределяется значительная часть национального богатства (элементы, принимающие денежную форму стоимости: золотой запас, валютные резервы, накопленные страховые резервы, продажа энергоносителей и др.). *Субъектами распределения* выступают государство, юридические и физические лица. Распределительный процесс, осуществляемый с помощью финансов, сложен и многогранен.

Распределение валового внутреннего продукта (ВВП) и национального дохода (НД) с помощью финансов проходит в два этапа. Схема распределения ВВП и НД в Российской Федерации представлена на рис. Б.М.1.1.



Рис. Б.М.1.1. Распределение ВВП и национального дохода государства

Первый этап — *первичное* распределение национального дохода, при котором создаются так называемые *основные (первичные) доходы*. Основные доходы образуются при распределении национального дохода среди участников материального производства. Они делятся на две группы:

- (1) заработная плата рабочих, служащих, доходы фермеров, крестьян, других категорий работников, занятых в сфере материального производства;
- (2) доходы предприятий сферы материального производства.

В условиях рыночной экономики в состав первичных доходов входят косвенные налоги, устанавливаемые государством. Эти налоги сразу направляются государству и в доходы экономических субъектов не включаются. Сумма групп первичных доходов равна величине национального дохода.

Однако первичные доходы еще не образуют общественных денежных фондов, достаточных для развития приоритетных отраслей экономики, обеспечения обороноспособности страны, удовлетворения материальных и культурных потребностей населения. Необходимо *вторичное* распределение (*перераспределение*) национального дохода, связанное:

- с межотраслевым, внутриотраслевым, внутрихозяйственным, межтерриториальным перераспределением первичных (основных) доходов в интересах наиболее эффективного и рационального использования доходов и накоплений предприятий;
- наличием непроизводственной сферы, в которой национальный доход не создается (государственное управление, образование, здравоохранение, социальное страхование и социальное обеспечение), но без функционирования которой производство не может быть эффективным;
- необходимостью обеспечения социального развития;
- перераспределением доходов между различными социальными группами населения.

Государство с помощью финансового механизма изымает часть созданных в сфере материального производства доходов и направляет их в другие сферы. В результате перераспределения национального дохода образуются *вторичные*, или *производные*, *доходы*. К ним относятся:

- всевозможные налоги, платежи и сборы (за исключением косвенных налогов);
- взносы в страховые, благотворительные фонды, в различные религиозные и общественные организации и объединения;
- доходы, полученные в отраслях непроизводственной сферы.

Последние включаются в состав вторичных (производных) доходов, поскольку национальный доход как макроэкономический показатель характеризует вновь созданную в отраслях материального производства стоимость (без учета вклада непроизводственной сферы в создание новой стоимости). При вторичном распределении (перераспределении) национальный доход распределяется на *фонд накопления* и *фонд потребления*, затем перераспределяется между производственной и непроизводственной сферами, а также территориями (субъектами Федерации и муниципальными образованиями). Подавляющая часть перераспределительных отношений между территориями государства, производственной и непроизводственной сферами осуществляется через федеральный и территориальные

бюджеты. Процесс перераспределения национального дохода предопределяется характером финансовой политики государства, складом политических сил в стране. *Вторичные доходы служат для формирования конечных пропорций использования национального дохода.*

Финансы имеют отношение к распределению и перераспределению национального дохода как на стадии формирования первичных (основных) доходов, так и на стадии формирования вторичных (производных) доходов. Активно участвуя в распределении и перераспределении национального дохода, финансы способствуют трансформации пропорций, возникших при первичном распределении национального дохода, в пропорции его конечного использования.

Последняя стадия перераспределения доходов — их *реализация*. Доходы ведь нужны не ради них самих, а ради тех благ, которые на них приобретаются. *Реализуемые доходы называются конечными, они истрачены на приобретение товаров и услуг.* Часть доходов может быть выделена на сбережения в различной форме.

Сумма первичных доходов должна равняться сумме конечных доходов с учетом сбережений. Это одно из основных финансовых равенств.

Распределение и перераспределение национального дохода в Российской Федерации происходит в интересах структурной перестройки народного хозяйства, развития приоритетных отраслей экономики и социальной сферы (сельское хозяйство, транспорт, энергетика, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение), а также поддержки наименее обеспеченных слоев населения — пенсионеров, студентов, одиноких и многодетных матерей и т.д.

Контрольная функция. Контрольная функция финансов проявляется в контроле над распределением стоимости общественного продукта на различных стадиях его движения по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению и достижению заданного результата. Контрольная функция реализуется через механизм финансового контроля. Основу контрольной функции финансов составляет *движение финансовых ресурсов*. Действие этой функции позволяет определить, как складываются пропорции в распределении денежных средств, насколько своевременно финансовые ресурсы поступают в распоряжение экономических субъектов, насколько экономно и эффективно они используются. Распределительная и контрольная функции представляют собой две стороны одного и того же экономического процесса. Только в их единстве и тесном взаимодействии финансы могут проявить себя в качестве категории стоимостного распределения.

Регулирующая функция. Распределительная функция финансов осуществляется не стихийно, а в соответствии с правовыми нормами. Совокупность норм, правил, положений, правовых актов призвана регулировать финансовую деятельность и тем самым регулировать воспроизводственный процесс. Таким образом, можно говорить и о

регулирующей функции финансов. Регулирующая функция финансов проявляется на всех уровнях, во всех сферах, звеньях организации собственно финансовых отношений, в иерархии ее построения.

Стабилизационная функция. В условиях рыночной экономики финансы должны также выполнять стабилизационную функцию. Суть ее заключается в том, чтобы обеспечить для всех хозяйствующих субъектов и граждан стабильные условия в экономических и социальных отношениях. Особое значение имеет вопрос о стабильности прежде всего финансового законодательства, поскольку без этого невозможно осуществление инвестиционной политики в производственную сферу со стороны частных как отечественных, так и иностранных инвесторов. Достижение стабильности рассматривается Правительством Российской Федерации как необходимое условие для перехода рыночной экономики к социально ориентированному экономическому росту.

Функции финансов реализуются через финансовый механизм, который является частью хозяйственного механизма.

Финансовый механизм — это совокупность способов управления финансовыми отношениями.

Он включает:

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

Финансовое обеспечение воспроизводственного процесса. Важная роль в воспроизводстве всех составных частей ВВП принадлежит финансам предприятий и государственным финансам.

Финансы предприятий — главный инструмент регулирования воспроизводственных пропорций на микроуровне, т.е. на уровне отдельного предприятия. С их помощью происходит регулирование воспроизводства структуры производственного продукта, обеспечивается финансирование потребностей расширенного воспроизводства.

Регулирование воспроизводственного процесса осуществляется также с помощью банковского кредита, системы страхования, амортизационной политики, бюджета при использовании механизма налогообложения, предоставления налоговых льгот, выделения бюджетных субсидий.

Функционируя в сфере материального производства, финансы предприятий обслуживают кругооборот производственных фондов.

Однако нормальное функционирование экономики возможно при условии органичной связи каждой отрасли и ее структурных

подразделений с другими отраслями. На такой основе достигается необходимая пропорциональность структуры общественного производства, обеспечивающая его сбалансированное развитие как единого целого. В рыночной экономике с уменьшением вмешательства государства в регулирование экономики согласованное функционирование разных частей экономики достигается различными формами регулирования.

Одной из форм регулирования экономики является *саморегулирование*, которое характеризуется формированием финансового потенциала в разных звеньях сферы материального производства. В условиях финансовой самостоятельности каждый субъект хозяйствования может осуществлять формирование источников расширенного воспроизводства за счет собственных финансовых ресурсов, а также привлечения на акционерной основе или паевых началах денежных средств других предприятий, использования банковских кредитов, получения на определенных условиях бюджетных ассигнований. Формируемые из различных источников финансовые ресурсы позволяют инвестировать средства в новое производство, расширять действующие предприятия, финансировать прикладную науку и внедрять ее результаты в производство и т.д.

Однако рыночный механизм регулирования экономики не всегда эффективен, поскольку не всегда способен обеспечить перераспределение доходов в соответствии с целями государства. Вместе с саморегулированием большое влияние на структурную перестройку экономики оказывает *государственное вмешательство в экономику*. Такое вмешательство необходимо в связи с финансовой поддержкой приоритетных направлений экономики, развитием объектов производственной и социальной инфраструктуры, территориальным распределением ресурсов для выравнивания уровня экономического и социального развития отдельных регионов и т.п. Вмешательство государства в экономику происходит с помощью механизма налогообложения, предоставления налоговых льгот и выделения бюджетных ассигнований, субсидий и субвенций, финансирования социальных мероприятий, а также страхования и кредитования. За счет централизованных фондов обеспечиваются потребности расширенного воспроизводства на макроуровне, т.е. на уровне всего народного хозяйства.

С помощью механизма налогообложения, предоставления налоговых льгот и выделения бюджетных субсидий государство побуждает предприятия осуществлять варианты развития их деятельности, которые удовлетворяют интересы и потребности всего общества. Вместе с тем вмешательство государства в экономику имеет свои границы: излишнее вмешательство государства в форме предоставления необоснованных льгот и бюджетных дотаций может привести к ослаблению экономических стимулов, снижению эффективности функционирования всего рыночного механизма.

Финансовое обеспечение воспроизводственного процесса осуществляется в *трех формах*: самофинансирование, кредитование и государственное финансирование.

Самофинансирование базируется на использовании собственных финансовых ресурсов субъектов хозяйствования, а при их недостатке используются кредитные ресурсы или заемные средства в форме выпуска ценных бумаг.

Кредитование — это способ финансирования воспроизводственного процесса за счет ссуд банка, предоставляемых на условиях срочности, платности и возвратности.

Государственное финансирование производится в основном на безвозвратной основе за счет средств бюджетных и внебюджетных фондов.

На практике все перечисленные формы финансового обеспечения воспроизводственных затрат применяются одновременно.

Одним из важных инструментов регулирования экономики являются *финансовые стимулы*. В составе финансовых стимулов развития экономики и роста ее эффективности можно выделить: приоритетные и наиболее эффективные направления инвестирования финансовых ресурсов; бюджетные стимулы, налоговые льготы и санкции.

Различают следующие основные направления *инвестирования финансовых ресурсов*:

- (1) финансирование структурной перестройки экономики в целях развития наиболее приоритетных направлений;
- (2) финансирование и финансовую поддержку наукоемких технологий и производств, основанных на национальных сырьевых ресурсах;
- (3) финансирование новых перспективных конкурентоспособных отраслей, направлений и отдельных производств;
- (4) финансирование затрат, связанных с развитием непроизводственной инфраструктуры, воспроизводства рабочей силы, повышением ее квалификации, развитием науки, профессиональной подготовкой кадров и ориентацией на новые технологии.

Повышение эффективности экономики и ее отдельных отраслей может обеспечиваться через систему *бюджетных стимулов*, выступающих в форме льгот по налогам, полного или частичного освобождения от отдельных налогов. Стимулирующий характер системы бюджетного финансирования состоит в поддержке высокоэффективных или социально значимых проектов.

Стимулирующее значение имеет и *система финансовых льгот и санкций*. Льготы могут предоставляться для финансирования мероприятий по развитию новых высокотехнологичных производств,

развития научно-технического прогресса, проведения природоохранных мероприятий. В качестве льготы может выступать полное или частичное освобождение от налогов прибыли предприятий. Система санкций может применяться за нарушение договорных условий, расчетной и финансовой дисциплины.

Экономический рост возможен только в условиях резкого увеличения инвестиционных ресурсов, укрепления покупательной силы рубля, снижения налогового бремени на предприятиях.

Структурная единица 1.2

Финансовые ресурсы и источники их формирования

Финансовые ресурсы

Материально-вещественным воплощением объективной экономической категории «финансы» и носителем финансовых отношений являются финансовые ресурсы.

При широком использовании термина «финансовые ресурсы» толкование его различно. В России он впервые был применен при составлении первого пятилетнего плана страны, в состав которого входил баланс финансовых ресурсов, и при составлении плана ГОЭЛРО.

Поскольку финансы представляют собой экономические отношения, опосредованные деньгами, постольку под финансовыми ресурсами следует понимать только такие ресурсы, которые имеют денежную форму в отличие от материальных, трудовых, природных и прочих ресурсов. Таким образом, можно сделать первый и важный вывод о том, что *финансовые ресурсы существуют только в денежной форме*.

Однако финансовые ресурсы — это только часть денежных ресурсов, используемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также хозяйствующими субъектами, населением. Помимо финансовых ресурсов *денежные ресурсы* включают кредитные ресурсы, денежные доходы населения, оборотные средства предприятий.

Финансовые ресурсы всегда имеют собственника либо лицо, которому собственником делегированы права ими распоряжаться. Финансовые ресурсы не могут быть вне отношений собственности. И только часть денежных ресурсов, находящаяся в собственности или распоряжении органов государственной власти, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, обслуживает процесс общественного воспроизводства (расширенное воспроиз-

водство, материальное стимулирование работающих, социальные нужды и другие общественные потребности) и относится к финансовым ресурсам.

Финансовые ресурсы — это часть денежных ресурсов, находящихся в собственности или распоряжении государства, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов и используемых ими на цели расширенного воспроизводства, удовлетворения социально-культурных потребностей населения и для выполнения государством и органами местного самоуправления возложенных на них функций и задач.

В теории и на практике финансовые ресурсы подразделяются на *централизованные фонды* (государственный бюджет, внебюджетные фонды) и *децентрализованные* финансовые ресурсы (денежные фонды предприятий). Выделяют также финансовые ресурсы государства, регионов, местных органов самоуправления, предприятий.

Источники формирования финансовых ресурсов

Финансовые ресурсы общества складываются из финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов, финансовых ресурсов федерации и субъектов федерации, финансовых ресурсов муниципальных органов управления и финансовых ресурсов страховых компаний.

Финансовые ресурсы создаются в процессе распределения совокупного общественного продукта и национального дохода:

- национальный доход (на основе распределения и перераспределения национального дохода создаются централизованные фонды денежных средств; часть национального дохода, которая формируется и остается в распоряжении предприятий, создает децентрализованные фонды денежных средств);
- часть национального богатства (ранее накопленных средств: от продажи золотого запаса, продажи энергоносителей, валютных резервов, страховых резервов и др.);
- денежные доходы организаций и предприятий производственной сферы. Прежде всего, к ним относится прибыль, выступающая в качестве одной из форм стоимости прибавочного продукта;
- амортизационные отчисления, образуемые за счет части стоимости основных производственных фондов;
- отчисления предприятий в государственные внебюджетные социальные фонды, имущественного и личного страхования;
- заемные и привлеченные средства (в виде кредитов банков, коммерческих кредитов, кредиторской задолженности; средств, получаемых от эмиссии ценных бумаг, и др.);

- поступления от населения (налоги, сборы, поступления от займов и лотерей);
- доходы от внешнеторговых операций, внешних государственных кредитов и заимствований, доходов по ценным бумагам, приобретенным на внешнем финансовом рынке, иностранных инвестиций и гуманитарной помощи.

Основным источником финансовых ресурсов общества являются национальный доход, прибыль организаций независимо от форм собственности, амортизационный фонд, страховые фонды.

Источниками финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления, выступают валовой внутренний продукт (его части: сумма косвенных налогов, национальный доход), а также часть стоимости национального богатства в виде ранее накопленных средств и поступления от внешнеэкономической деятельности.

Использование финансовых ресурсов осуществляется в основном через денежные *фонды* специального назначения, хотя возможна и *нефондовая форма* их использования. Фондовая форма использования финансовых ресурсов обладает некоторыми преимуществами: обеспечивает концентрацию ресурсов на основных направлениях развития экономики, дает возможность полнее увязывать общественные и личные интересы и активнее воздействовать на производство. В условиях рынка в *фондовой форме* формируются и используются в основном *финансовые ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления*. К таким фондам относят *бюджеты соответствующих уровней и государственные внебюджетные социальные фонды*.

Состав финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов складывается под воздействием влияния следующих факторов:

- сферы деятельности (материальное производство или непродовольственная сфера);
- способа ведения хозяйства (на коммерческой или некоммерческой основе);
- организационно-правовой формы;
- отраслевых особенностей.

Основные источники формирования финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов состоят из:

- собственных средств;
- привлеченных средств.

К *собственным источникам формирования финансовых ресурсов коммерческих организаций* относятся:

- акционерный капитал (в акционерных обществах), паевые взносы (в потребительских обществах, производственных кооперативах), уставные взносы (в момент учреждения предприятия);

- выручка-нетто от основной деятельности (это выручка от реализации продукции, выполненных работ, оказанных услуг; выручка от инвестиционной деятельности; выручка от финансовой деятельности);
- внереализационные доходы (полученные штрафы, пени, неустойки за нарушение условий договоров; активы, полученные безвозмездно; поступления в возмещение причиненных предприятию убытков и др.);
- операционные доходы (доходы от предоставления за плату во временное владение и пользование активов организации; поступления от продажи основных средств и иных активов, отличных от денежных средств (кроме иностранной валюты), продукции, товаров; поступления, связанные с участием в уставных капиталах других организаций, включая проценты и иные доходы по ценным бумагам и др.);
- чрезвычайные доходы (поступления, возникающие как последствия чрезвычайных обстоятельств хозяйственной деятельности (стихийное бедствие, пожар, авария и т.п.), страховое возмещение, а также стоимость материальных ценностей, остающихся после списания непригодных к восстановлению и дальнейшему использованию активов).

К *привлеченным источникам формирования финансовых ресурсов коммерческой организации* относятся:

- заемные средства (долгосрочные и краткосрочные кредиты банков и организаций);
- кредиторская задолженность;
- бюджетные кредиты;
- иностранные инвестиции.

Основным источником формирования финансовых ресурсов действующей коммерческой организации выступает выручка-нетто от основной деятельности, прежде всего выручка-нетто от реализации продукции (работ, услуг), за счет которой образуются валовой доход и прибыль, а также амортизационные отчисления.

Финансовые ресурсы коммерческой организации используются по следующим направлениям:

- выплата налогов и сборов в бюджетную систему страны (бюджеты разных уровней и государственные внебюджетные социальные фонды федерального и территориального уровней);
- уплата процентов за пользование кредитом;
- погашение ссуд;
- страховые платежи;
- финансирование капитальных вложений;
- увеличение оборотных средств;
- финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

- выполнение обязательств перед собственниками коммерческой организации (например, выплата дивидендов);
- материальное поощрение работников организации;
- финансирование социальных нужд работников организации;
- благотворительные цели;
- спонсорство и др.

Форма использования финансовых ресурсов хозяйствующих субъектов в настоящее время в меньшей степени регламентируется государством. Порядок использования финансовых ресурсов коммерческими организациями определяется их учредительными документами, и поэтому здесь возможно сочетание фондовой и нефондовой форм. Часть ресурсов субъектов хозяйствования может быть направлена на образование фондов целевого назначения (например, экономического и материального стимулирования, резервных фондов). Использование финансовых ресурсов на выполнение финансовых обязательств перед бюджетами разных уровней, государственными внебюджетными социальными фондами, банками, страховыми организациями, уплата штрафных санкций осуществляется в нефондовой форме.

Для осуществления уставной деятельности некоммерческой организации и ее расширения формируются ее финансовые ресурсы. *Состав источников финансовых ресурсов некоммерческой организации*, а также механизм их формирования и использования зависят от ее организационно-правовой формы и вида деятельности:

- взносы учредителей и членские взносы;
- доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- бюджетные средства;
- безвозмездные перечисления физических и юридических лиц;
- прочие источники.

Финансовые ресурсы некоммерческой организации используют для реализации основной цели ее создания:

- расходы на оплату труда служащих;
- расходы на эксплуатацию помещения;
- расходы на приобретение оборудования;
- платежи в бюджетную систему страны (бюджеты разных уровней и государственные внебюджетные социальные фонды);
- капитальные вложения;
- капитальный ремонт зданий и сооружений и др.

У индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица, так же как и у юридических лиц, формируются финансовые ресурсы.

Источниками финансовых ресурсов индивидуальных предпринимателей выступают:

- личные сбережения;

- доходы, полученные в результате осуществления хозяйственной деятельности;
- заемные средства.

Финансовые ресурсы индивидуальных предпринимателей *используются* на:

- расширение дела;
- платежи в бюджет и государственные внебюджетные социальные фонды;
- расходы по оплате труда наемных работников;
- благотворительные взносы и пожертвования и др.

Если предпринимательская деятельность прекращается, все полученные доходы направляются на личное потребление предпринимателя.

Структурная единица 1.3 *Современная финансовая система Российской Федерации и ведущих зарубежных стран*

Финансовая система Российской Федерации, ее основные звенья, их взаимосвязь

«*Финансовая система*», рассматриваемая как научная категория, трактуется в различных учебных изданиях не всегда однозначно. Чаще финансовая система рассматривается как совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих частей, звеньев, элементов, непосредственно участвующих в финансовой деятельности и способствующих ее осуществлению. Она состоит из финансовых институтов (организации, учреждения, осуществляющие и регулирующие финансовую деятельность) и финансовых инструментов, создающих необходимые условия протекания финансовых процессов. Научное определение понятия «финансовая система», раскрывающее его сущность, систематизирующее организацию финансовых отношений в стране, нам представляется следующим.

Финансовая система представляет собой совокупность различных сфер и звеньев финансовых отношений, каждая из которых характеризуется особенностями в формировании, распределении и использовании фондов денежных средств, различной ролью в общественном воспроизводстве, и государственных и корпоративных органов управления финансами.

Структура финансовой системы Российской Федерации, сложившаяся в результате рыночных преобразований 1990-х годов, включает следующие *сферы и звенья* организации финансовых отношений (рис. Б.М.1.2).

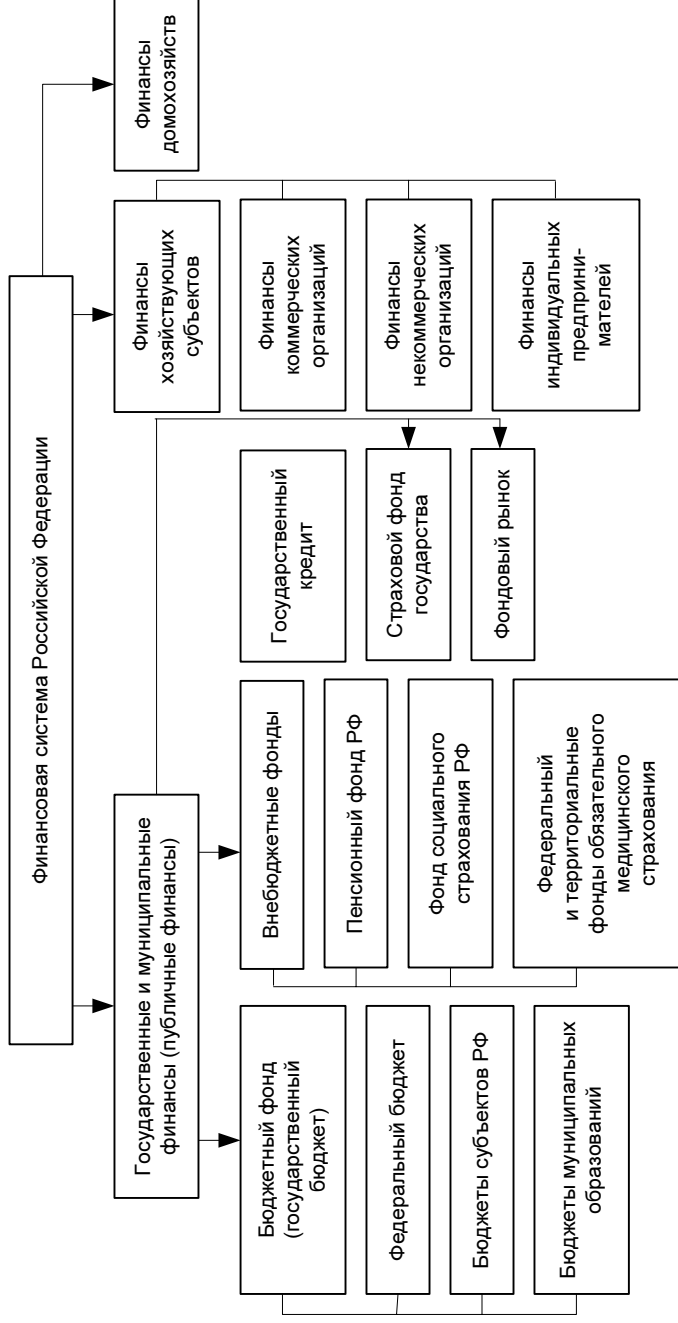


Рис. Б.М.1.2. Сферы и звенья финансовой системы Российской Федерации

Сферы:

- финансы государственные и местные (централизованные финансы);
- финансы хозяйствующих субъектов (децентрализованные финансы).

Звенья государственных и муниципальных финансов:

- федеральный бюджет;
- бюджеты субъектов Российской Федерации (региональные);
- бюджеты муниципальных образований (местные);
- государственные внебюджетные целевые фонды;
- государственный кредит;
- страховой фонд государства;
- фондовый рынок.

Звенья финансов хозяйствующих субъектов:

- финансы коммерческих организаций (предприятий);
- финансы некоммерческих организаций (предприятий);
- финансы индивидуальных предпринимателей.

Финансовая система — это не только совокупность сфер и звеньев финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются фонды денежных средств, но и система финансовых учреждений, т.е. *институциональная финансовая система*. Совокупность финансовых учреждений (ведомств) представляет собой *аппарат управления финансовой системой*. Структура аппарата управления финансовой системой в Российской Федерации будет рассмотрена нами в блоке 2.

Рассмотрим сферу финансовых отношений «*государственные и муниципальные финансы*»: понятие, сущность, звенья, проследим их взаимосвязь.

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

Следовательно, формируются государственные и местные финансы с использованием *методов* распределения и перераспределения национального дохода (с помощью налогов, налоговых льгот и др.). *Формами* использования централизованных фондов денежных средств являются *бюджетные и внебюджетные фонды*, предназна-

ченные для государственного регулирования экономики, удовлетворения социальных потребностей граждан, нужд обороны и государственного управления и для решения других экономических, политических и социальных задач. *Роль* государственных и местных финансов в общественном воспроизводстве заключается в создании условий для расширенного воспроизводства как на макро-, так и на микроуровнях, а также реальном обеспечении потребностей расширенного воспроизводства на макроэкономическом уровне (на уровне народного хозяйства в целом) и реализации социальных гарантий гражданам России в рамках Конституции Российской Федерации.

По экономическому содержанию государственные и местные финансы Российской Федерации неоднородны и включают следующие звенья:

- федеральный бюджет;
- бюджеты субъектов Федерации;
- бюджеты муниципальных образований;
- государственные внебюджетные целевые фонды;
- государственный кредит;
- страховой фонд государства;
- фондовый рынок.

Рассмотрим *каждое звено* государственных и местных финансов.

Федеральный бюджет. Наиболее важную роль в финансовой системе Российской Федерации играет федеральный бюджет. С его помощью в распоряжение государства мобилизуются финансовые ресурсы, за счет которых финансируются государственные федеральные и региональные целевые программы (национальные проекты), национальная оборона, государственная безопасность и правоохранительная деятельность, социальная сфера, проводятся мероприятия по структурной перестройке экономики, ее стабилизации, выполнению международных и внутригосударственных обязательств. Федеральный бюджет состоит из двух взаимосвязанных частей: доходной и расходной. В *д о х о д н о й ч а с т и* федерального бюджета указываются источники поступления денежных средств и их количественные характеристики. В *р а с х о д н о й ч а с т и* — направления, сферы, в которых расходуются деньги, и их количественные параметры.

Федеральный бюджет — это фонд денежных средств Правительства Российской Федерации.

Государственный бюджет. В современной российской научной и учебной экономической литературе часто понятие «федеральный бюджет» отождествляют с понятием «государственный бюджет», что, по мнению автора, неправомерно. В СССР был единый государственный бюджет, имеющий силу закона, и входящие в него бюджеты

были его частью. С переходом Российской Федерации на рыночную экономику понятие «государственный бюджет» утратило значение единого централизованного бюджета государства, имеющего силу закона. Все бюджеты современной бюджетной системы Российской Федерации функционируют *автономно*: бюджеты муниципальных образований своими доходами и расходами не входят в бюджеты субъектов РФ, а бюджеты субъектов РФ своими доходами и расходами не входят в федеральный бюджет. Каждый уровень власти наделен определенными бюджетными полномочиями, бюджеты всех уровней самостоятельны, и проводимая в стране бюджетная реформа направлена, прежде всего, на повышение самостоятельности бюджетов и эффективного (результативного) использования бюджетных средств.

Следовательно, понятие «*государственный бюджет*» в современных условиях функционирования бюджетов в России тождественно понятию «*консолидированный бюджет Российской Федерации*». Основное отличие консолидированного бюджета РФ как экономической категории от государственного бюджета состоит в том, что входящие в него бюджеты функционируют автономно и каждый бюджет утверждается в форме соответствующего закона (федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, нормативно-правового акта представительного органа власти муниципального образования). Консолидированный бюджет РФ как статистический свод бюджетных показателей, характеризующий агрегированные данные по доходам и расходам, источникам поступления средств и направлениям их использования в целом по Российской Федерации, не утверждается в форме федерального закона. Его показатели широко используются в бюджетном планировании и прогнозировании, а также при расчетах, характеризующих различные виды обеспеченности жителей страны, отдельных территорий (например, бюджетные расходы на медицинское обслуживание, образование в расчете на одного жителя и другие среднелюшевые бюджетные расходы). Понятие «консолидированный бюджет» впервые включено в Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. в связи с упразднением государственного бюджета РФ, в который входили все бюджеты бюджетной системы России.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) — это региональный фонд денежных средств, предназначенный для финансового обеспечения задач и функций, возложенных на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В современной России роль региональных органов государственной власти в управлении экономикой и социальной сферой, в координации социально-экономических процессов на соответствующей территории возрастает, а поэтому усиливается значение

бюджета субъекта Федерации в социально-экономическом развитии региона, растут его влияние и направления воздействия на общественное производство и материальное благосостояние граждан.

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

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

Государственные внебюджетные целевые фонды (ГВФ)

Эти фонды организационно отделены от бюджетов и функционируют самостоятельно, но управляются государственными органами власти.

Государственные внебюджетные фонды — это денежные средства федерального правительства и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

К государственным внебюджетным целевым фондам относятся, прежде всего, государственные внебюджетные *социальные* фонды:

- Пенсионный фонд РФ;
- Фонд социального страхования РФ;
- федеральный Фонд обязательного медицинского страхования;
- территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Они формируются для финансового обеспечения реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту, болезни, инвалидности, потере кормильца, на рождение и воспитание детей, а также на бесплатную медицинскую помощь и охрану здоровья. Объем государственных внебюджетных социальных фондов (по доходам и расходам) довольно внушительный: за последние годы они превышают 60% объема федерального бюджета.

К государственным внебюджетным фондам относятся также *экономические* внебюджетные фонды федерального и регионального значения, за счет которых обеспечиваются потребности государства

в решении экономических задач. К настоящему времени большинство из них законодательно упразднены, оставшиеся консолидированы в соответствующие бюджеты с сохранением целевой направленности консолидируемых фондов, так называемые целевые бюджетные фонды.

Федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, бюджеты муниципальных образований и государственные внебюджетные целевые социальные фонды в совокупности образуют *бюджетную систему Российской Федерации*, которую мы подробно рассмотрим в блоке 4, структурная единица 4.3.

Государственный кредит

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

Дополнительные финансовые ресурсы через государственные заимствования государство привлекает путем продажи на внешних и внутренних финансовых рынках облигаций, казначейских обязательств и других видов государственных ценных бумаг. В этой роли государство выступает как *заемщик* денежных средств. Государственный кредит позволяет цивилизованным способом покрывать бюджетный дефицит, способствуя оттоку денег из обращения, он смягчает остроту проблем в сфере денежного обращения.

В то же время государство само может располагать временно свободными денежными ресурсами и в этом случае может выступать в роли *кредитора*.

В силу своей особой социально-правовой значимости государство может принимать на себя ответственность за погашение ссуд, взятых различными экономическими субъектами, т.е. может выступать в качестве *гаранта*.

Российская Федерация использует государственный кредит чаще как займы для финансирования дефицита федерального бюджета (все 90-е годы прошлого столетия наблюдался глубокий дефицит федерального бюджета) и бюджетов субъектов Российской Федерации, которые до настоящего времени испытывают дефицит денежных ресурсов.

Таким образом, государственный кредит — это система экономических отношений государства, с одной стороны, юридических,

физических лиц, зарубежных экономических субъектов, с другой стороны, по поводу формирования *ссудного* фонда государства.

Более подробно мы рассмотрим понятие «государственный кредит» в комплементарных модулях: модуль 3.

Страховой фонд государства — это совокупность материальных запасов и финансовых резервов общества, предназначенных для предупреждения, локализации и возмещения ущерба, наносимого стихийными бедствиями и другими чрезвычайными событиями.

Страховой фонд является составной частью системы резервных фондов. Страховой фонд создается в централизованном порядке за счет бюджетных ресурсов методом страхования, а также непосредственно юридическими и физическими лицами путем самострахования. В рыночной экономике роль страхования резко возрастает, поскольку все хозяйствующие субъекты работают в условиях риска. Да и каждый человек теперь должен надеяться в основном на себя, на свой страховой запас, свои сбережения. За время работы необходимо приобрести для себя медицинский полис, медицинскую страховку, заработать приличный размер пенсии и т.д.

Фондовый рынок

Фондовый рынок — рынок (организованный и внебиржевой), на котором продаются и покупаются ценные бумаги, а цены на них определяются спросом и предложением.

Российское законодательство рассматривает как идентичные понятия «фондовый рынок» и «рынок ценных бумаг». Организованный фондовый рынок — это фондовая биржа.

Основная функция фондовой биржи заключается в том, чтобы давать возможность публичным компаниям, государству и местным органам власти привлекать капитал путем продажи ценных бумаг инвесторам, т.е. в данном случае фондовая биржа выполняет функцию первичного рынка.

Фондовая биржа выполняет также функцию вторичного рынка, позволяя одним инвесторам продавать свои ценные бумаги другим инвесторам, обеспечивая ликвидность и снижая риски, связанные с инвестированием.

Таким образом, фондовый рынок представляет собой особый вид финансовых отношений, возникающих в результате купли-продажи специальных финансовых активов — *ценных бумаг*. Основная задача фондового рынка — *обеспечение процесса перелива капитала в отрасли с высоким уровнем дохода*. Фондовый рынок служит для мобилизации и эффективного использования временно свободных де-

нежных средств. Его особенность заключается в том, что участники фондового рынка рассчитывают на получение более высокого дохода по сравнению с вложением денег в банк. Вместе с тем обратной стороной повышенного дохода оказывается повышенный риск.

Что дает государству централизация финансовых ресурсов? Благодаря разному функциональному назначению названных звеньев государственных и муниципальных финансов государство может оказывать разностороннее влияние на экономические и социальные процессы, происходящие в обществе, добиваться приемлемого решения отраслевых и территориальных проблем.

Централизация финансовых ресурсов дает государству возможность:

- проводить единую финансовую политику;
- обеспечивать развитие производственной и социальной инфраструктуры;
- перераспределять средства в интересах регулирования экономики в целях повышения общей ее эффективности;
- добиваться выравнивания степени удовлетворения социальных потребностей граждан в пределах установленных социальных стандартов.

Главным источником государственных доходов является *национальный доход*. Но в периоды наступления чрезвычайных обстоятельств и событий (война, крупное стихийное бедствие, радикальные экономические реформы и др.) в качестве источника формирования доходов государства выступает *ранее накопленное национальное богатство*, некоторые элементы которого (золотой запас, валютные резервы, страховые резервы, продажа энергоносителей) вовлекаются в хозяйственный оборот.

Государственные расходы возникают в связи с использованием финансовых ресурсов на покрытие государственных потребностей. Поскольку на разных этапах развития экономики роль государства, его функции и сфера деятельности изменяются, соответственно изменяются структура и объем государственных расходов.

Финансы хозяйствующих субъектов

Рассмотрим теперь другую важную сферу финансовой системы Российской Федерации — финансы хозяйствующих субъектов: понятие, сущность, звенья, взаимосвязь.

Финансы хозяйствующих субъектов — составная часть и основа единой финансовой системы страны. Функционируют финансы хозяйствующих субъектов в процессе создания и распределения валового внутреннего продукта и национального дохода.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ все организации делятся на коммерческие и некоммерческие.

Финансы коммерческой организации.

Финансы коммерческой организации представляют собой денежные отношения коммерческой организации с государственными органами власти и другими экономическими субъектами, связанные с формированием, распределением и использованием денежных ресурсов для обеспечения процесса расширенного воспроизводства и выполнения своих обязательств перед государством, другими организациями, работниками.

Финансы коммерческих организаций служат *основой* всей системы финансовых отношений. Преобладающая часть первичных финансовых ресурсов в условиях развитой рыночной экономики сконцентрирована в коммерческих организациях, поэтому от устойчивости их финансового положения зависят устойчивость и стабильность финансовой системы страны в целом.

Основным источником формирования финансовых ресурсов, обеспечивающих экономическую независимость коммерческой организации, выступают *собственные средства* (капитал и резервы): уставный капитал, паевые взносы, прибыль, целевые поступления. В результате *операций с ценными бумагами на финансовом рынке* могут быть мобилизованы дополнительные финансовые ресурсы. Источником пополнения финансовых ресурсов являются также *поступления в виде страховых возмещений от страховых организаций, заемные средства*, в том числе *банковский кредит*.

Финансы государственного (муниципального) унитарного предприятия — это денежные отношения, возникающие в процессе формирования и использования основных фондов и оборотных средств, производства и продажи продукции, образования, распределения и использования прибыли государственного (муниципального) унитарного предприятия.

Специфика организации финансов и имущества унитарных предприятий обусловлена тем, что их учредителем являются федеральные, субфедеральные органы государственной власти, а также органы местного самоуправления. Порядок и источники формирования уставного фонда унитарного предприятия определяются федеральными (субфедеральными) органами государственной власти и органами местного самоуправления. Продукция и доходы, полученные унитарным предприятием от использования имущества, а также имущество, приобретенное за счет полученной прибыли, — это собственность государства (муниципалитетов), и они поступают в хозяйственное ведение предприятия. Источниками формирования

имущества унитарного предприятия (наряду с общими источниками) являются:

- имущество, переданное предприятию по решению федеральных (субфедеральных) органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по управлению государственным (муниципальным) имуществом;
- целевое бюджетное финансирование;
- дотации из бюджета.

Унитарное предприятие по сравнению с акционерными обществами, товариществами с ограниченной ответственностью и другими коммерческими организациями ограничено в области производства продукции (выбор номенклатуры), установления цен (тарифов) на товары и услуги, в формировании собственных и заемных средств и их использовании, в распределении и использовании прибыли, оплате труда рабочих и служащих и др.

Финансы некоммерческой организации.

Финансы некоммерческой организации — это доходы и расходы того юридического лица, которое не ставит своей целью получение (и соответственно распределение) прибыли.

Осуществлять предпринимательскую деятельность некоммерческие организации могут лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и адекватную этим целям полученную прибыль они не могут распределять между участниками (учредителями). Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме учреждений, в том числе бюджетных, потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Для привлечения финансовых ресурсов в этих организациях широко используется такой способ, как *самообложение*.

Индивидуальные предприниматели как хозяйствующие субъекты в нашей стране появились недавно, с началом рыночных преобразований в экономике.

Под **предпринимательской деятельностью** Гражданским кодексом РФ понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Финансы индивидуальных предпринимателей включены в финансовую систему РФ как отдельное звено такой важной сферы организации финансовых отношений, как финансы хозяйствующих субъектов.

В качестве индивидуальных предпринимателей могут выступать фермеры, граждане, осуществляющие свою деятельность в сфере розничной и мелкооптовой торговли, общественного питания, бытового обслуживания, предоставления других видов услуг (брокерских, аудиторских), частнопрактикующие юристы, врачи, имеющие личную лицензию, и т.д. *Финансовые отношения индивидуальных предпринимателей специфичны*, поскольку в их хозяйственный оборот вовлекаются их личные доходы и накопления, а поэтому предпринимательский доход может использоваться не только на ведение и расширение предпринимательской деятельности, но и на личное потребление. Финансовые ресурсы индивидуальных предпринимателей формируются в основном за счет личных накоплений и предпринимательского дохода, реже — за счет кредитов банка, используются на расширение своей деятельности, платежи в бюджет и внебюджетные фонды, на благотворительные цели, на личные (семейные) сбережения и личное потребление.

Несмотря на разграничение сферы деятельности и применение особых способов и форм образования и использования денежных фондов в каждом отдельном звене, *финансовая система РФ — единая система*, поскольку базируется на едином источнике ресурсов всех звеньев — национальном доходе. *Объединяющей* основой единой финансовой системы являются *финансы организаций*, прежде всего *коммерческих*, поскольку они непосредственно участвуют в создании и первичном распределении валового внутреннего продукта и национального дохода. Именно с помощью распределительной функции финансов организаций формируются *первичные* (основные) доходы в обществе, которые затем перераспределяются с помощью распределительной функции государственных финансов во все сферы и звенья финансовой системы и образуются *вторичные* доходы.

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

Финансовая система ведущих зарубежных стран

В развитых зарубежных странах финансовая система включает несколько уровней, образующих ее *структуру*:

- *государственные финансы*. В странах с *федеративным* устройством государственные финансы разделяются на *федер-*

ральные финансы и финансы субъектов федерации (например, в США, Индии, Мексике — штаты, в Канаде — провинции, в Германии — земли, в Швейцарии — кантоны). В у н и - т а р н ы х государствах (Англия, Франция, Италия и др.) государственные финансы представлены *финансами центрального правительства*, в небольших унитарных государствах, например Монако, Люксембург, государственные финансы совпадают с финансами страны;

- *местные финансы* (тауншипа, графства, района специального обслуживания, муниципалитета, общины);
- *финансы частных национальных и транснациональных корпораций*.

Такое организационное построение финансовой системы характеризуется отсутствием единства. Это означает, что каждое подразделение управления финансами (федерация, члены федерации, местные органы) самостоятельно составляет и утверждает свой бюджет, разрабатывает и осуществляет финансовую, в том числе бюджетно-налоговую, политику, управляет долгом. Бюджеты членов федерации своими доходами и расходами не входят в федеральный бюджет, а местные бюджеты — в бюджет соответствующего члена федерации.

Государственные финансы. Государственные финансы развитых государств в зависимости от целевого назначения и способов формирования включают следующие звенья финансовых отношений:

- федеральный бюджет (или бюджет центрального правительства);
- бюджеты членов федерации (бюджеты исполнительных органов власти субъектов федерации);
- специальные внебюджетные фонды;
- государственный кредит и кредиты членов федерации;
- финансы государственных корпораций.

Ведущим звеном государственных финансов развитых стран являются *федеральные финансы* (федеральный бюджет или бюджет центрального правительства и правительственные специальные внебюджетные фонды).

Бюджет центрального правительства (федеральный бюджет) представляет собой централизованный фонд денежных средств, предназначенный для финансового обеспечения задач и функций государства. Является основным финансовым планом государства на текущий год, имеет силу закона, главный инструмент перераспределения национального дохода.

Через это звено финансовой системы зарубежных стран перераспределяется до 40% национального дохода государства.

Основными доходами федерального бюджета выступают налоги, составляющие от 70 до 90% и более общей суммы его доходов. За фе-

деральным бюджетом в странах с развитой рыночной экономикой закреплены главные налоги — подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль корпораций, акцизы, налог на добавленную стоимость (в тех странах, где он применяется), таможенные пошлины.

Из федерального бюджета производятся основные расходы:

- на военные (оборонные) цели;
- на международную деятельность;
- на регулирование экономики;
- на содержание федерального государственного аппарата;
- на социальные расходы;
- на управление федеральным государственным долгом;
- на субсидии и кредиты развивающимся странам.

При чрезвычайных обстоятельствах (в периоды войн, экономических кризисов) правительства опираются на средства федерального бюджета и покрывают ими возрастающие государственные расходы.

По размерам федерального бюджета, его структуре можно судить об уровне экономического развития той или иной страны, о характере ее экономического строя и материальном положении основной части населения.

Федеральный бюджет оказывает воздействие на все другие звенья финансовой системы, предоставляя финансовую помощь и бюджетные кредиты органам государственной власти субъектов федерации и местным органам власти, а также специальным правительственным фондам, государственным корпорациям.

Федеральные бюджеты большинства развитых зарубежных стран характеризуются крупными бюджетными дефицитами, покрываемыми государственными займами. Выпуск государственных займов влечет за собой рост государственного долга, представляющего собой всю сумму ранее выпущенных и непогашенных государственных займов вместе с процентами.

Бюджет субъекта федерации — это региональный фонд денежных средств, предназначенный для финансового обеспечения задач и функций органов государственной власти членов федерации.

Финансы субъектов федерации (бюджеты субъектов федерации и территориальные внебюджетные специальные фонды) играют большую роль в социально-экономическом развитии субъектов федерации.

За счет средств бюджетов членов федерации во многих развитых странах финансируются значимые для населения расходы на социальное обеспечение, здравоохранение, просвещение, жилищное строительство и коммунальное хозяйство, а также дорожное строительство и содержание дорог, охрану окружающей среды. Структура расходов бюджетов членов федерации отражает функции, выполняемые правительствами соответствующих членов федерации. На-

пример, в С Ш А органы власти на уровне штатов традиционно несут ответственность за обеспечение населения основными государственными услугами: среднее и высшее образование на уровне штата, социальное обеспечение, здравоохранение, транспорт, система общественной безопасности. В Г е р м а н и и земли финансируют основную долю общегосударственных расходов на коммунальное хозяйство, учреждения образования и здравоохранения, транспорт, дорожное и жилищное строительство, на содержание государственного аппарата, расходов по обслуживанию государственного долга.

Формирование доходов бюджетов членов федерации в отдельных странах осуществляется по-разному. В С Ш А бюджеты штатов базируются на подоходном налоге с граждан штата, налоге с корпораций, налоге с продаж. Некоторые штаты вводят поимущественные налоги, хотя в основном это прерогатива местных органов власти. Один из основных источников доходов штатов — налог с продаж. Этот налог обеспечивает около 30% доходной части бюджетов штатов. В С Ш А отсутствует практика, когда поступления от налогов, которые регулируются одним правительством, распределяются между различными бюджетами.

Налоговая система Г е р м а н и и построена таким образом, что наиболее крупные источники доходов формируют сразу три или два бюджета. Так, например, доходы бюджетов земель формируются за счет поступлений (в процентном соотношении) от следующих крупных налогов: подоходного налога с физических лиц (42,5%), налога на корпорации (50%), частично за счет налога на предпринимательскую деятельность. Доходы бюджетов земель формируются также частично за счет налога на добавленную стоимость, соотношение распределения которого в бюджеты разных уровней могут быть самыми различными и меняться с течением времени, поскольку он служит регулирующим источником дохода. В доходы земель зачисляются в полном объеме поступления от закрепленных за землями налогов: налога на наследование и дарение, налога на транспортные средства, акциза на пиво, налога на лотереи и казино, налога на противопожарную систему безопасности.

Специальные внебюджетные фонды — важное звено государственных финансов развитых стран. Крупнейшие из них связаны с социальной сферой и представлены фондами национального страхования.

К основным общенациональным фондам (системам) социального страхования и социального обеспечения относятся: страхование по возрасту, по инвалидности, по случаю потери кормильца, по социальным пособиям (по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по несчастным случаям и профессиональным заболеваниям и др.), по безработице, страхование здоровья.

Доходы этих фондов образуются за счет налоговых и неналоговых поступлений, а также за счет средств федерального бюджета. Самыми значительными являются взносы на социальное страхование, уплачиваемые работодателями и индивидуальными предпринимателями, самозанятыми лицами. Расходуется средства этих фондов строго по целевому назначению.

Таким образом, **специальные внебюджетные фонды** представляют собой совокупность денежных ресурсов, имеющих целевое назначение. Денежные средства специальных внебюджетных фондов и их имущество являются собственностью правительства страны и территориальных органов власти. Эти фонды функционируют обособленно от соответствующих бюджетов как самостоятельные финансово-кредитные учреждения.

США — единственная страна, где фонд национального страхования объединен с федеральным бюджетом. Финансирование выплат по безработице во многих странах (например, в Германии) осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Помимо социальных к специальным внебюджетным фондам в большинстве стран относятся и другие фонды: экономические, предназначенные для регулирования экономики, ее структурной перестройки; научно-исследовательские, используемые для финансовой поддержки научных исследований в приоритетных отраслях и сферах экономики; военно-политические фонды, за счет которых финансируются дополнительные целевые мероприятия, имеющие особую важность, и пр.

Государственный кредит — важное звено государственных финансов зарубежных стран. Это кредитные отношения между государством, с одной стороны, и экономическими субъектами внутри страны и за рубежом, включая и иностранные государства — с другой, при которых государство (в лице его органов) выступает в качестве кредитора, заемщика и гаранта.

Государственные кредиты членов федерации — это кредитные отношения между государственными органами власти членов федерации, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами соответствующей территории — с другой, при которых государственные органы власти соответствующего члена федерации выступают в качестве кредитора, заемщика и гаранта.

Финансы государственных корпораций (предприятий) — составная часть государственных финансов ведущих зарубежных стран.

Значительное развитие в странах Западной Европы государственные корпорации получили после Второй мировой войны в результате национализации (1946—1950) железнодорожного, воздуш-

ного транспорта, отраслей топливно-энергетического комплекса (электроэнергетической, газовой, угольной промышленности), дорожного хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства и ряда других. Это были крайне отсталые в техническом отношении неконкурентоспособные отрасли. На их переоборудование и модернизацию были выделены из бюджетов правительств огромные денежные ресурсы, но, несмотря на модернизацию и техническое перевооружение, в финансовом отношении это низкорентабельные и убыточные отрасли. Основная причина неустойчивого финансового положения государственных предприятий заключается в политике низких цен на их продукцию.

В 80-х годах прошлого столетия в соответствии с новой экономической и финансовой политикой правящих кругов ведущих зарубежных стран проведена приватизация многих государственных отраслей и предприятий, что резко сократило размеры государственной собственности.

Доля государственного сектора в экономике отдельных государств неодинакова. По величине государственного сектора *Франция* занимает одно из первых мест среди развитых капиталистических государств. *ФРГ*, *США* имеют развитый сектор государственной собственности. В *Японии*, напротив, государственный сектор невелик. Специфика государственных предприятий отличается в развитых странах характером отраслевой и организационной структуры. В основном это предприятия отраслей с невысоким уровнем рентабельности: топливно-энергетический комплекс, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное хозяйство и др. Основу финансов государственных корпораций составляют дотации и субсидии из бюджета и кредиты.

Местные финансы включают муниципальные бюджеты, финансы предприятий, принадлежащих муниципальным образованиям, и автономные муниципальные фонды. Ведущее значение имеют *местные бюджеты*. Основные источники доходов местных бюджетов — местные поимущественные налоги. В муниципальных бюджетах по сравнению с федеральным (или бюджетом центрального правительства) и региональными бюджетами более высокая доля средств направляется на социальные цели.

Финансы частных национальных и транснациональных корпораций — составная часть финансовой системы страны, самостоятельная экономическая категория, функционирующая в процессе создания и распределения валового внутреннего продукта и национального дохода.

Финансы частных национальных и транснациональных корпораций представляют собой денежные отношения, посредством которых осуществляется производственно-хозяйственная деятельность по соз-

данию, привлечению, распределению и использованию доходов и ресурсов.

Частные национальные и транснациональные корпорации в странах с развитой рыночной экономикой являются базовой ячейкой экономической системы и главной формой организации бизнеса. В США при количестве корпораций, не превышающем 5% общего числа фирм, объем их продаж в 90-е годы прошлого столетия превышал 80% общего объема продаж. Именно в США первоначально появились холдинговые компании. Холдинговые компании и их дочерние предприятия создаются в России в форме акционерных обществ открытого типа.

Осуществление деловых операций в глобальном масштабе облегчает условия воспроизводства корпорации и улучшает ее финансовое положение. Это в полной мере относится и к компаниям, специализирующимся в сфере оказания услуг, включая банки, рекламные агентства, бухгалтерские фирмы и т.д. Наибольшие возможности для успешной деятельности имеют те корпорации, которые строят свой бизнес в глобальном масштабе, хотя, конечно, всегда будут функционировать корпорации, ориентированные только на национальные рынки.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под термином «финансы»? В чем их сущность? Укажите специфические черты, отличающие экономическую категорию «финансы» от экономической категории «деньги».
2. Какие денежные отношения относятся к финансовым отношениям? Перечислите их.
3. Какие концепции финансов рассматриваются экономической наукой? Дайте им характеристику.
4. Какие функции выполняют финансы? Каково их содержание?
5. Какова роль финансов в стоимостном распределительном процессе? Что является объектом стоимостного распределения с помощью распределительной функции финансов?
6. Как воздействует государство на воспроизводственный процесс?
7. В чем заключается роль финансов организаций в обеспечении воспроизводственного процесса?
8. Что понимается под термином «финансовые ресурсы»? Раскройте его содержание. Перечислите виды финансовых ресурсов и источники их формирования.
9. Что понимается под финансовыми ресурсами государства? Назовите источники их формирования.
10. Что понимается под финансовыми ресурсами организаций? Назовите источники их формирования.
11. Что понимается под финансовыми ресурсами индивидуальных предпринимателей? Назовите их источники.

12. Сформулируйте понятие «финансовая система государства». Охарактеризуйте состав и структуру финансовой системы федерального и унитарного государства, в чем их сходства и различия?
13. Охарактеризуйте состав и структуру финансовой системы Российской Федерации. Какие новые сферы, звенья появились в финансовой системе Российской Федерации в связи с переходом на рыночную экономику? Схематично представьте финансовую систему России и покажите на схеме взаимосвязи между сферами и звеньями.
14. Раскройте содержание звеньев государственных и муниципальных финансов и их роль в общественном воспроизводстве.
15. Раскройте содержание звеньев финансов организаций (предприятий) различных форм собственности и их роль в общественном воспроизводстве.

Блок 2. Управление государственными финансами. Государственный финансовый контроль

Структурная единица 2.1

Современная система управления государственными финансами в Российской Федерации и в ведущих зарубежных странах

Управление финансами: понятие, объекты и субъекты управления, функции

Управление финансами — составная часть общей системы управления социально-экономическим развитием страны.

Управление финансами — это сознательное воздействие органов законодательной и исполнительной власти на финансы страны в целом и ее территорий, хозяйствующих субъектов, а также финансовые процессы, финансовую деятельность в целях достижения и поддержки макроэкономической сбалансированности, финансовой устойчивости экономики, финансового обеспечения решаемых экономических и социальных задач.

Система управления финансами в современной рыночной экономике представляет собой взаимоувязанный комплекс мер, инструментов, а также финансовых институтов, обеспечивающих стабильное и эффективное функционирование финансовой системы в целом и ее отдельных звеньев, способствующих развитию реального сектора экономики и решению назревших социальных проблем.

В соответствии со структурой финансовой системы Российской Федерации управление финансами по *видам объектов управления* подразделяют на:

- управление финансами федеральных органов власти страны;
- управление финансами субъектов Федерации;
- управление финансами муниципальных образований;
- управление финансами хозяйствующих субъектов (финансовый менеджмент).

Управление финансами осуществляется с использованием административно-распорядительных и экономических методов.

В управлении финансами выделяются объекты, субъекты и инструменты управления.

Объектами управления финансов выступают разнообразные сферы финансовых отношений: государственные финансы (бюджеты федеральный и субфедеральные, государственные внебюджетные социальные фонды, государственный кредит, фондовый рынок), страхование, местные финансы (бюджеты муниципальных образований, местные внебюджетные фонды), финансы коммерческих и некоммерческих организаций, финансы индивидуальных предпринимателей.

Субъекты управления финансами — совокупность организационных структур власти, которые регулируют и контролируют финансовые процессы в экономике (законодательные органы, принимающие законы о финансах, финансовой деятельности, и исполнительные органы, направляющие, регулирующие и контролирующие финансовые процессы на общегосударственном, региональном и местном уровнях, а также финансовый аппарат в коммерческих и некоммерческих организациях).

Инструментом управления финансами выступает *финансовый механизм*, являющийся составной частью хозяйственного механизма. Финансовый механизм представляет собой совокупность видов и методов организации финансовых отношений и используется для оказания воздействия на экономику и социальную сферу, проведения единой финансовой политики государства. Финансовый механизм нацелен на решение конкретных задач и достижение реального эффекта, удовлетворение потребностей общества. Структура финансового механизма сложна в связи с разнообразием финансовых отношений. В структуре финансового механизма выделяют такие *функциональные звенья*, как мобилизация финансовых ресурсов, финансирование, стимулирование и др. Финансовый механизм приводит в движение финансовые ресурсы, воздействует на общественное производство через финансовое обеспечение и финансовое регулирование.

Построение финансового механизма осуществляется в соответствии с финансовой политикой и нормами финансового права, отраженными в финансовом законодательстве.

Функции управления финансами включают:

- финансовый анализ;
- финансовое прогнозирование;
- планирование финансовых ресурсов и финансовой деятельности;
- оперативное регулирование финансов;
- контроль за состоянием финансов.

Финансовый анализ призван формировать информацию для принятия управленческих решений в области финансов исходя из сложившейся ситуации.

Финансовое прогнозирование выявляет ожидаемую в перспективе картину состояния финансовых ресурсов, является предпосылкой финансового планирования.

Планирование финансовых ресурсов связано с установлением параметров финансовой системы, величины и источников финансовых ресурсов, каналов их расходования, уровня их дефицитности.

Оперативное регулирование финансов осуществляется в целях реагирования на складывающуюся ситуацию для перераспределения и изменения целевой направленности финансовых ресурсов в свете новых задач. Оперативное управление финансами возложено на финансовые органы — Министерство финансов, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, финансовые службы предприятий.

Контроль за состоянием финансов призван выступать звеном обратной связи в цепи управления, предоставлять органам управления необходимую информацию о соблюдении законов, норм и правил формирования и использования финансов (фондов денежных средств).

Управление финансами тесно связано с управлением кредитом, с функционированием банковской системы, так как кредиты служат важнейшим источником финансовых ресурсов.

Органы управления финансами в Российской Федерации, их полномочия

Управление финансами в Российской Федерации осуществляется *финансовым аппаратом*, под которым понимается совокупность всех организационных структур, осуществляющих управление финансами.

Структура *аппарата управления финансами* в Российской Федерации по уровням управления представлена на рис. Б.М.2.1.

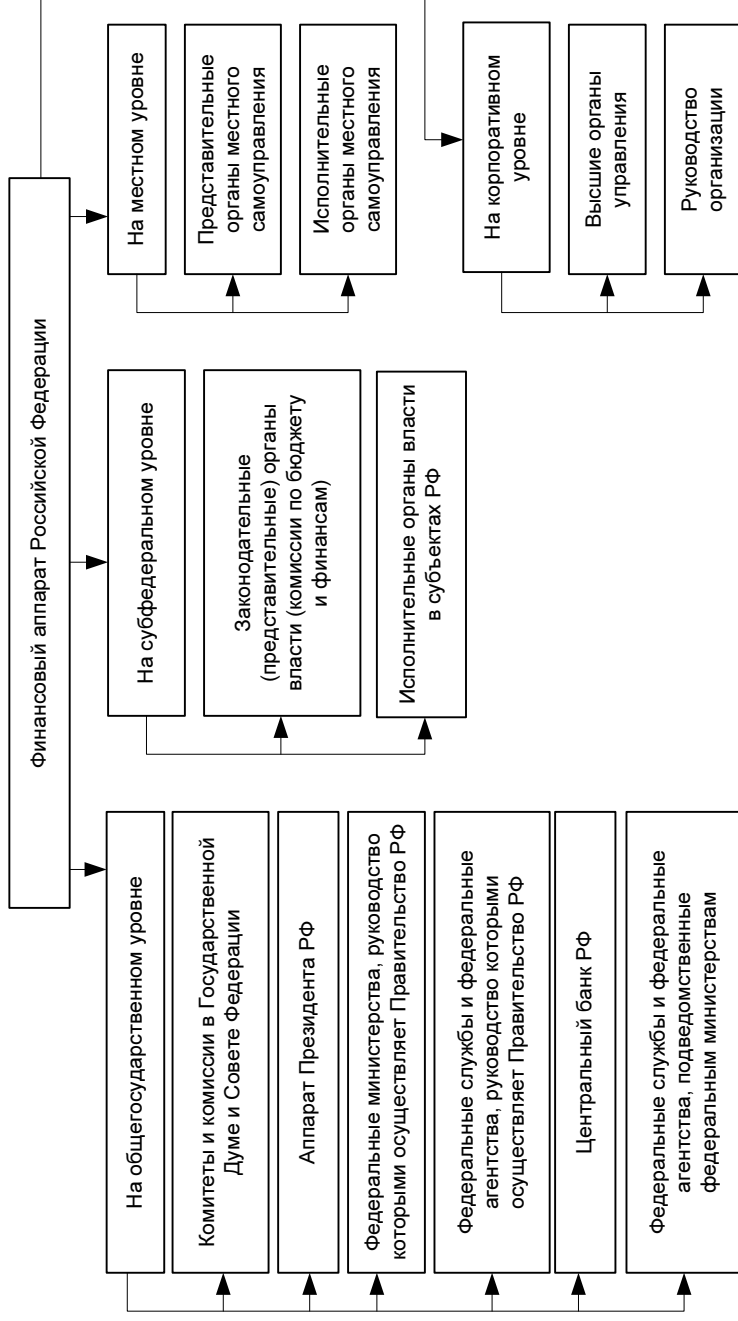


Рис. Б.М.2.1.1. Структура аппарата управления финансами в Российской Федерации

Общегосударственный уровень. На общегосударственном уровне аппарат управления финансами представлен:

- комитетами и комиссиями в Государственной Думе и Совете Федерации;
- Аппаратом Президента РФ;
- федеральными министерствами, руководство которыми осуществляет Правительство РФ;
- федеральными службами и федеральными агентствами, руководство которыми осуществляет Правительство РФ (Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная таможенная служба);
- Центральный банк РФ,
- федеральными службами и федеральными агентствами, подведомственными федеральным министерствам: Министерству финансов РФ (Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральное казначейство); Министерству здравоохранения и социального развития РФ (Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию).

Важнейшее направление деятельности руководящих органов аппарата управления финансами — выработка и осуществление государственной финансовой политики и нормативно-правовое регулирование в сфере бюджетной, налоговой, таможенной, страховой, социальной, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, других сфер в направлении обеспечения стратегических целей развития страны: повышение благосостояния населения и уменьшение бедности на основе динамичного и устойчивого экономического роста, усиления политической и экономической роли России в мировом сообществе.

Субфедеральный уровень. На субфедеральном уровне (уровне субъекта Российской Федерации) аппарат управления финансами включает: комиссию по бюджету и финансам в законодательном (представительном) органе и соответствующие структуры исполнительной власти, подобные тем, что на федеральном уровне вышеназванных федеральных органов исполнительной власти.

Органы *законодательной власти* субъектов РФ рассматривают и утверждают законы в области финансов в рамках своей компетенции:

- о введении региональных налогов и сборов в соответствии с установленным Налоговым кодексом РФ перечнем;
- о бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год и плановый период;

- отчет об исполнении бюджета субъекта РФ;
- о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и плановый период;
- отчет об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования;
- о мерах государственной финансовой поддержки организаций и отраслей региональной экономики;
- другие.

Органы *исполнительной власти* субъектов РФ ответственны:

- за выработку финансовой политики региона;
- за составление проекта бюджета субъекта РФ;
- за организацию его исполнения;
- за разработку программ государственной финансовой поддержки отдельных отраслей и организаций региона;
- за осуществление государственных заимствований субъектов РФ.

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

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

Местный (муниципальный) уровень. Принципиально такая же, как и на субъектном уровне, схема аппарата управления финансами на *местном (муниципальном) уровне*.

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

Исполнительные органы местного самоуправления ответственны за разработку муниципальной финансовой политики, в том числе долговой, составление проекта местного бюджета и исполнение утвержденного местного бюджета, а также составление отчета об исполнении бюджета соответствующего муниципального образования. Как правило, в составе исполнительных органов местного самоуправления действуют местные финансовые или финансово-казначейские органы.

Право на формирование и исполнение местных бюджетов муниципальными образованиями гарантировано ст. 132 Конституции РФ.

Корпоративный уровень. Управление финансами на *корпоративном уровне* в *коммерческих организациях* осуществляется высшими органами управления (например, для акционерных обществ это собрание акционеров), определяющими финансовую стратегию орга-

низации и утверждающими финансовые планы и отчеты об их исполнении. Непосредственно финансовыми потоками управляют руководство организации (совет директоров, генеральный директор) и специально созданные финансовые службы, которые разрабатывают проекты финансовых планов, принимают решения о размещении финансовых ресурсов в различные виды активов, осуществляют взаимодействие с финансово-кредитными организациями. Для коммерческих организаций, входящих в состав финансово-промышленных групп, большое значение в управлении финансами имеют решения, принимаемые головной компанией этой группы. То же касается крупных холдингов, не зарегистрированных как финансово-промышленные группы.

Состав органов управления финансами в *некоммерческих* организациях определяется их организационно-правовыми формами и видом деятельности. Решения по финансовым вопросам в некоммерческих организациях принимают руководители таких организаций. Решения по финансовым вопросам могут принимать специально созданные попечительские советы, ревизионные комиссии и др. Наибольшей спецификой управления финансами по сравнению с другими некоммерческими организациями обладают *бюджетные* учреждения. Финансовые планы в виде смет доходов и расходов бюджетных учреждений утверждают главные распорядители и распорядители бюджетных средств, от решения которых во многом зависит финансовое состояние учреждения. Главные распорядители и распорядители бюджетных средств фактически определяют структуру расходования бюджетных средств учреждениями, принимают решения о возможности получения дополнительного финансирования за счет сдачи государственного и муниципального имущества в аренду, а также утверждают сметы доходов и расходов от предпринимательской и приносящей доходы деятельности. Большую роль в управлении финансами бюджетных учреждений и других некоммерческих организаций играют бухгалтерии, разрабатывающие проекты смет, ведущие бухгалтерский учет и составляющие отчетность об исполнении смет доходов и расходов. Бюджетные учреждения могут обслуживаться централизованными бухгалтериями, создаваемыми при органе государственной власти или органе местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации *общее управление финансами* в Российской Федерации осуществляют *высшие законодательные органы власти* страны.

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации, представительный и законодательный орган Российской Федерации. Состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. Совет Федерации состоит из 178 членов, по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации (по одному от представи-

тельного и исполнительного органов государственной власти). Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых на 4 года.

Управление финансами осуществляется Федеральным Собранием в процессе:

- рассмотрения и принятия законов о налогах, сборах и обязательных платежах;
- рассмотрения и утверждения Федерального закона «О федеральном бюджете Российской Федерации на очередной финансовый год» и утверждения отчета о его исполнении;
- установления предельного размера государственного внутреннего и внешнего долга страны.

Важное место в управлении финансами занимают Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации.

Президент Российской Федерации — глава государства. В области управления финансами он осуществляет следующие *функции*:

- вносит в Государственную Думу законопроекты по финансово-бюджетным вопросам;
- подписывает и обнародует федеральные законы;
- обращается к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодным бюджетным посланием о бюджетной политике государства на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу;
- издает указы и распоряжения, затрагивающие организацию финансовых отношений в стране. Указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации;
- использует средства резервного фонда, предусмотренного в федеральном бюджете на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ;
- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
- принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Правительство Российской Федерации в области управления финансами осуществляет следующие *функции*:

- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- издает постановления и распоряжения по текущим финансовым вопросам и обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации;
- организует, регулирует, контролирует и координирует деятельность по оперативному государственному управлению финансами в Российской Федерации.

Финансовые органы Российской Федерации

Оперативное управление финансами в Российской Федерации осуществляют **финансовые органы Российской Федерации** — звенья единой системы государственного управления финансами России. Финансовые органы Российской Федерации представлены на рис. Б.М.2.2.

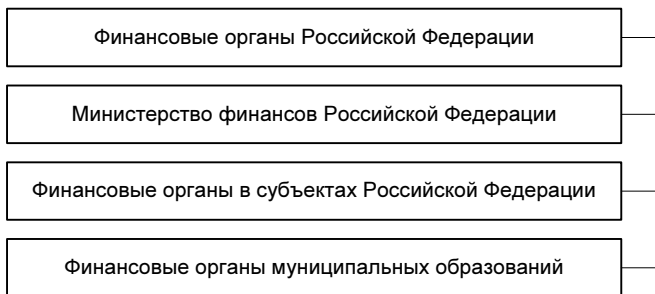


Рис. Б.М.2.2. Структура финансовых органов Российской Федерации

Финансовые органы Российской Федерации включают:

- Министерство финансов Российской Федерации;
- финансовые органы в субъектах Федерации (министерства финансов республик в составе РФ; финансовые управления, департаменты и другие органы управления финансами в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах);
- финансовые органы муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, городских и сельских поселений).

Действуют финансовые органы Российской Федерации на единых принципах финансово-бюджетного планирования и финансирования. Координацию их деятельности осуществляет Министерство финансов Российской Федерации путем разработки и реализации стратегических направлений единой государственной финансовой политики, установления единых форм учета и отчетности по кассовому исполнению федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, издания методических указаний, инструкций и других документов по вопросам организации работы финансовых органов и выполнения ими своих функций.

Министерство финансов Российской Федерации в системе управления финансами. Министерство финансов России функционирует в соответствии с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 (в редакции постановлений Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703, от 27 мая 2005 г. № 336), является федеральным органом исполнительной власти.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет *функции*:

- по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской 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.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении служб, а также контроль за исполнением Федеральной таможенной службой нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств.

Министерство финансов РФ осуществляет следующие *полномочия* (см. раздел 2 вышеуказанного Положения; сформулируем их в обобщенном виде):

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативно-правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб;
- принимает нормативные правовые акты по вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных Министерству федеральных служб.

Для выполнения задач и функций, возложенных на Министерство финансов Российской Федерации, в *структуре его центрального аппарата* созданы следующие подразделения:

- административный департамент;
- департамент управления делами и контроля;
- департамент бюджетной политики;
- департамент бюджетной политики в отраслях экономики;
- департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки;
- департамент бюджетной политики в сфере государственной военной и правоохранительной службы и государственного оборонного заказа;
- департамент межбюджетных отношений;
- департамент международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов;
- департамент налоговой и таможенно-тарифной политики;
- департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности;
- департамент финансовой политики; правовой департамент.

Структура Министерства финансов Российской Федерации представлена на рис. Б.М.2.3.

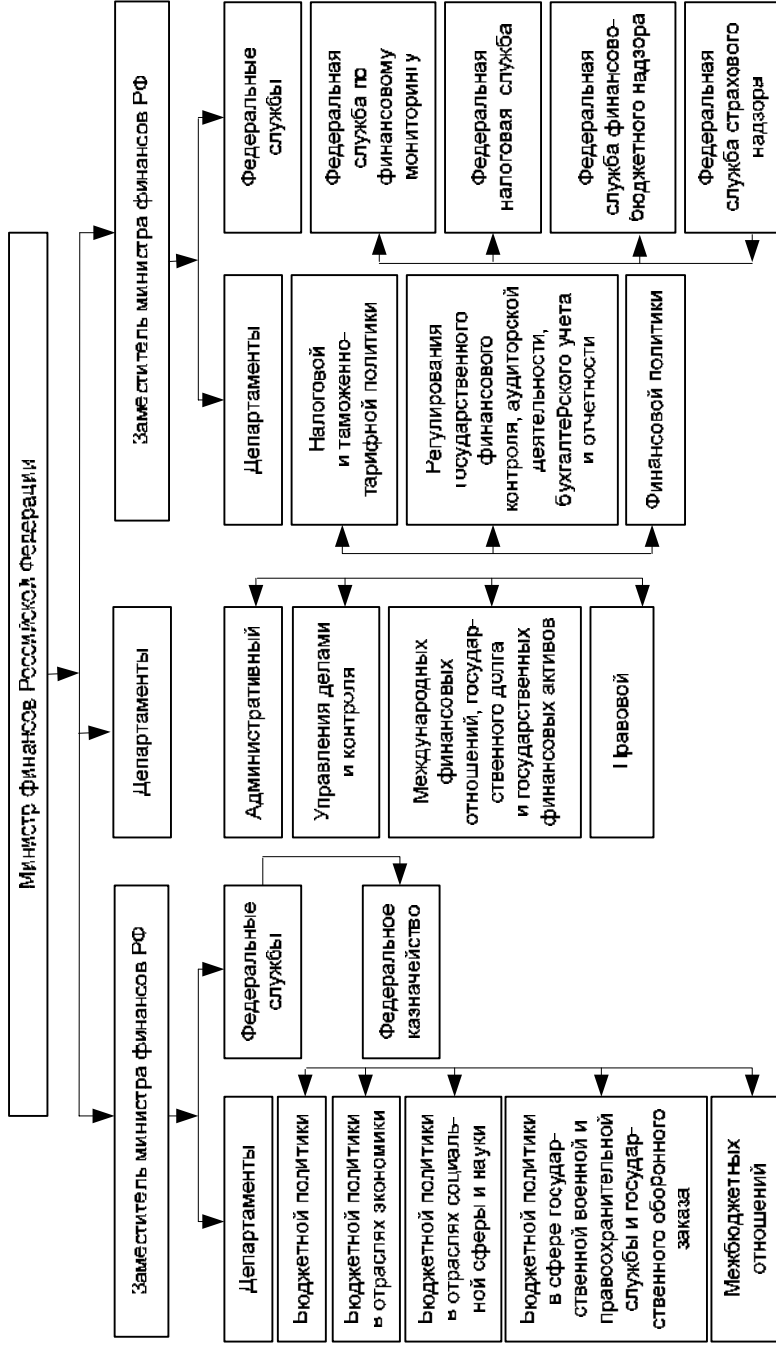


Рис. В.М.2.3. Структура Министерства финансов Российской Федерации

В составе *администратий субъектов РФ* создаются *финансовые органы*:

- министерства финансов (в республиках, а также в некоторых краях и областях);
- департаменты финансов;
- комитеты по финансам и бюджету;
- финансовые управления.

Их функции сходны с функциями Министерства финансов РФ, но в пределах компетенции исполнительных органов власти субъектов РФ.

Финансовые органы субъектов РФ в отличие от финансовых органов, функционирующих в условиях административно-командной системы управления, непосредственно не подчиняются Министерству финансов Российской Федерации. Тем не менее финансовые органы субъектов Российской Федерации представляют отчет об исполнении бюджета в Министерство финансов Российской Федерации, и в координации с ним проводится кадровая работа и работа по информатизации управления финансами.

Финансовые органы в субъектах Российской Федерации. Они осуществляют управление финансами на соответствующей территории.

В зависимости от организационной структуры органов управления, установленной в соответствующем субъекте Федерации, финансовые органы возглавляются министром, начальником департамента или управления, которые назначаются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Основные *задачи*, решаемые финансовыми органами субъектов Российской Федерации:

- формирование проекта регионального бюджета и представление его администрации субъекта Российской Федерации;
- обеспечение исполнения регионального бюджета, составление отчета об исполнении бюджета и представление его администрации субъекта Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации;
- организация и осуществление контроля за исполнением регионального бюджета, целевым, рациональным и результативным использованием бюджетных средств;
- разработка предложений по увеличению доходной базы бюджета и изысканию дополнительных финансовых ресурсов;
- разработка и реализация единой финансовой политики администрации субъекта Российской Федерации;
- обеспечение устойчивости финансовой системы региона и ее активного воздействия на ускорение социально-экономического развития, повышение эффективности хозяйствования на соответствующей территории.

Финансовые органы в субъектах Российской Федерации финансируются за счет регионального бюджета.

Финансовые органы муниципальных образований. Они обеспечивают (в рамках предоставленных полномочий) проведение единой государственной финансовой политики и осуществляют общее руководство финансовыми ресурсами на территории муниципального образования; действуют в соответствии с положениями, утвержденными главой администрации соответствующего муниципального образования; возглавляются заведующими (начальниками), назначенными главами администрации муниципальных образований по согласованию с финансовыми органами вышестоящих органов власти.

К основным *задачам* финансовых органов муниципальных образований относятся:

- составление проекта бюджета и представление его администрации муниципального образования;
- исполнение бюджета муниципального образования, составление отчета об исполнении бюджета и представление его администрации муниципального образования и администрации субъекта РФ;
- организация и осуществление контроля за исполнением бюджета муниципального образования, целевым, рациональным и результативным использованием бюджетных средств;
- разработка предложений по увеличению доходной базы бюджета и изысканию дополнительных финансовых ресурсов.

Финансовые органы муниципальных образований финансируются за счет бюджета муниципального образования.

Финансовые службы и отделы организаций.

Финансовая служба — это работник, группа в планово-финансовом отделе, финансовый отдел, управление или любое другое структурное подразделение, на которое возложены функции управления финансами (денежными потоками).

Финансовый отдел — самостоятельное структурное подразделение организации (предприятия), подчиняющееся непосредственно заместителю директора по экономическим вопросам.

Основными *задачами* финансовой службы (отдела) на предприятии являются:

- выработка финансовой политики предприятия, целью которой является построение эффективной системы управления финансами, направленной на достижение стратегических и тактических целей деятельности предприятия;
- организация финансовой деятельности предприятия, направленная на обеспечение финансовыми ресурсами заданий плана, сохранности и эффективного использования основных фондов

и оборотных средств, трудовых и финансовых ресурсов предприятия, своевременности платежей по обязательствам в государственный бюджет и государственные внебюджетные социальные фонды, поставщикам и учреждениям банков.

В состав финансовой службы (отдела) могут входить подразделения (сектор, бюро, группа) финансово-кредитного планирования, анализа финансово-хозяйственной деятельности, организации расчетов с поставщиками, инкассации, кассовых операций и др. Структуру и штаты утверждает директор предприятия в соответствии с типовыми структурами аппарата управления и нормативами численности специалистов и служащих с учетом объемов работы и особенностей производства.

Роль и место Федерального казначейства в системе управления финансами в Российской Федерации

Успешное развитие страны во многом зависит от оперативности доступа к достоверной информации о состоянии государственных финансовых ресурсов, а также возможности эффективного управления ими. Правительство Российской Федерации должно иметь актуальную отчетность об объемах поступивших доходов, объеме и целевом характере осуществления расходов. Основным поставщиком этой информации для Правительства Российской Федерации выступают *органы Федерального казначейства*. Консолидированная и обработанная Казначейством информация позволяет Правительству Российской Федерации эффективно оценивать работу органов государственного управления и получать четкое представление об экономических последствиях проводимой бюджетной политики.

Таким образом, *именно от деятельности казначейских органов зависит своевременное и полное получение информации, необходимой Правительству Российской Федерации для принятия соответствующих управленческих решений.*

Процесс организации исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации очень непрост. В нем достаточно много тонкостей и подводных рифов. Выбор наиболее целесообразной модели организации системы исполнения бюджета государства зависит от ряда факторов. На ее формирование влияют принципы бюджетирования и управления, технические системы и потребности в контроле. Одновременно это означает, что *система исполнения не является статичной. Она должна все время развиваться и приспосабливаться к реформам государственного управления в целом.*

Исполнение бюджета — это процесс, в ходе которого осуществляется реализация утвержденного бюджета. Когда бюджет утверждается законодателем, он представляет собой просто набор документов, наполненных цифрами. Указанные документы, разумеется, являются

законами, но в отсутствие эффективной системы исполнения бюджета они вряд ли представляют собой нечто большее, чем выражение пожеланий правительства. Хорошее исполнение бюджета обеспечивает гладкую и эффективную реализацию хорошо проработанного бюджета, в то время как плохое исполнение бюджета может подорвать или даже разрушить хороший бюджет.

Существует симбиотическая связь между формированием бюджета и исполнением бюджета. Если формирование бюджета основано на нереалистичных цифрах или игнорирует макроэкономические реалии, то такой бюджет провалится независимо от того, насколько хорошими могут оказаться прочие элементы процесса. Однако даже реалистичный бюджет в значительной мере опирается на систему исполнения бюджета, с тем чтобы обеспечить такую реализацию, какую правительство имело в виду при составлении данного бюджета. Это означает, что система должна включать в себя механизмы, которые позволили бы ей справляться с непредвиденными обстоятельствами в течение текущего бюджетного года. Более того, система должна обеспечить наличие достаточных средств в любой момент времени, когда в них возникает необходимость, обеспечить, чтобы платежи осуществлялись правильным получателям и в срок и чтобы затраты на функционирование системы исполнения бюджета сводились к минимуму.

Для того чтобы государственный сектор функционировал надлежащим образом, как формирование бюджета, так и исполнение бюджета должны быть эффективными и целесообразными. Бюджет должен быть представлен в виде бюджетных назначений для министерств, распределенных в рамках бюджетного года так, чтобы наилучшим образом удовлетворять потребности отраслевого министерства. Подобное распределение средств должно быть профинансировано с целью обеспечить гладкое осуществление операций правительства.

Федеральное казначейство — федеральный орган исполнительной власти: задачи и функции. Система исполнения бюджета, следовательно, поддерживает бюджет, разработанный для реализации политики правительства. Данная система не должна определять развитие бюджета. Кроме того, система, избранная для исполнения бюджета, не должна ограничивать как состав, так и размеры бюджета. Хорошая система исполнения бюджета является гибкой и способна удовлетворить потребности правительства на всех уровнях бюджета. *Федеральное казначейство* — федеральный орган исполнительной власти (федеральная служба), осуществляющий 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.

Федеральная служба (Федеральное казначейство) находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации и функционирует в соответствии с Положением о Федеральном казначействе, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 с изменениями, внесенными Постановлением Правительства РФ от 14 марта 2005 г. № 127. Структура Федерального казначейства представлена на рис. Б.М.2.4.

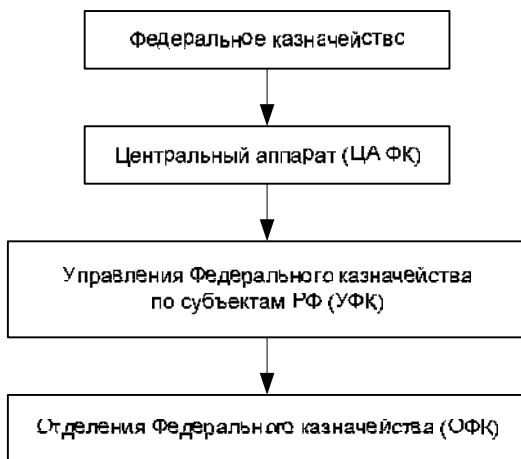


Рис. Б.М.2.4. Структура
Федерального казначейства

Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Все органы Казначейства — *юридические лица*. Они относятся к органам исполнительной власти и руководствуются в своей деятельности законодательными и нормативно-правовыми документами, утвержденными Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации или согласованными с ними. Любые документы других министерств и ведомств по вопросам исполнения федерального бюджета не являются руководящими для органов Казначейства.

Таким образом, любые действия по исполнению федерального бюджета могут быть осуществлены органами Казначейства только на основании документов, принятых в рамках правоотношений по

вопросам исполнения федерального бюджета уполномоченными органами. Принимать самостоятельные решения и руководствоваться ненадлежащими документами органы Казначейства не имеют права. Организационная структура Федерального казначейства представлена на рис. Б.М.2.5.



Рис. Б.М.2.5. Организационная структура
Федерального казначейства

Федеральное казначейство осуществляет свою деятельность посредством решения определенных задач и выполнения функций.

Задачи, стоящие перед Федеральным казначейством, определены положениями бюджетного законодательства Российской Федерации:

- организация, осуществление и контроль за исполнением бюджетов различных уровней, управление доходами и расходами на счетах Казначейства в банках исходя из принципа единой кассы;
- регулирование финансовых отношений между бюджетами и государственными внебюджетными фондами, финансовое исполнение этих фондов, контроль за поступлением и использованием внебюджетных (федеральных) средств;
- краткосрочное прогнозирование объемов государственных финансовых ресурсов, а также оперативное управление этими ресурсами в пределах установленных государственных расходов;
- сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов, представление высшим законодательным и исполнительным органам власти и управления отчетности о финансовых операциях, о государственных внебюджетных фондах, а также о состоянии бюджетной системы в целом;
- управление и обслуживание совместно с Банком России и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;
- разработка методологических и инструктивных материалов о порядке ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции Казначейства, обязательных для органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций; подготовка проекта бюджетной классификации; ведение операций по учету государственной казны Российской Федерации.

Система органов Казначейства в рамках поставленных перед ней задач обеспечивает следующие *функции*:

- финансовое исполнение федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов;
- учет операций по движению государственных ресурсов, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации;
- сбор, обработку и анализ данных о состоянии государственных ресурсов;
- контроль за поступлением и целевым использованием государственных финансовых ресурсов;
- ведение сводного реестра распорядителей государственных финансовых ресурсов;
- краткосрочное прогнозирование объемов государственных ресурсов;

- краткосрочное планирование государственных финансовых ресурсов;
- распределение доходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации;
- учет взаимных расчетов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации;
- регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации;
- размещение на возвратной и платной основе государственных финансовых ресурсов;
- взаимодействие с Центральным банком Российской Федерации и Федеральной налоговой службой Российской Федерации (ФНС России) и иными государственными органами власти и управления в целях улучшения исполнения федерального бюджета;
- обслуживание совместно с Банком России и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга и т.д.

Одна из важнейших функций, возложенных на казначейские органы, — *контрольно-ревизионная работа по контролю за расходованием бюджета на всех уровнях исполнения*. Органы Казначейства в соответствии с этими функциями осуществляют предварительный и текущий контроль по операциям с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса по исполняемым бюджетам и бюджетам государственных внебюджетных фондов. Федеральное казначейство взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе осуществления контрольных функций.

Основными направлениями *контрольной* деятельности органов Казначейства являются:

- проверка коммерческих банков и учреждений Банка России по своевременности зачисления и перечисления средств, поступивших в доход федерального бюджета или в доход государственных (федеральных) внебюджетных фондов, либо средств из федерального бюджета и государственных (федеральных) внебюджетных фондов на счета получателей;
- предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;
- проверка территориальных органов Казначейства вышестоящими органами по соблюдению действующего законодательства и нормативных актов при исполнении федерального бюджета.

Деятельность органов Федерального казначейства также является подконтрольной и может быть проверена со стороны других уполномоченных органов (Счетной палатой, Прокуратурой РФ и др.).

Для выполнения указанных функций задействована сложная многоуровневая система с развитыми связями не только между иерархическими уровнями органов Казначейства, но и с банковской платежной системой, системой государственной налоговой службы, системой формирования и исполнения бюджетов всех уровней, получателями бюджетных средств и налогоплательщиками. Сложность этой системы усугубляется тем, что она развернута на значительных территориях и охватывает большое количество участников, принадлежащих разным ведомствам.

Бюджетным кодексом Российской Федерации определены бюджетные полномочия Федерального казначейства, основные из них следующие:

- производит распределение доходов от налогов, сборов и иных поступлений, возвратов излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов начисленных на излишне взысканные суммы, между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации по нормативам, установленным Бюджетным кодексом РФ, законом (решением) о бюджете и иными муниципальными правовыми актами и их перечисление на единые счета соответствующих бюджетов в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации;
- открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кассовое обслуживание исполнения которых в соответствии с Бюджетным кодексом РФ осуществляется Федеральным казначейством, и иные счета для учета средств, предусмотренных законодательством Российской Федерации, устанавливает режим этих счетов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;
- устанавливает порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- осуществляет открытие и ведение лицевых счетов для учета операций главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, а также по поручению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации муниципального образования) в соответствии с заклю-

ченным соглашением открывает и ведет лицевые счета для учета операций финансовых органов, главных администраторов и администраторов доходов, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов);

- ведет сводный реестр главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- доводит до главных распорядителей средств федерального бюджета представленные Министерством финансов Российской Федерации бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств;
- доводит до главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета представленные Министерством финансов Российской Федерации бюджетные ассигнования;
- доводит до распорядителей и получателей средств федерального бюджета распределенные главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств;
- доводит до администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета распределенные главным администратором источников финансирования дефицита федерального бюджета бюджетные ассигнования;
- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета, составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации отчетность о кассовом исполнении федерального бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, иными актами бюджетного законодательства Российской Федерации;
- получает от главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных администраторов доходов федерального бюджета материалы, необходимые для составления отчета об исполнении федерального бюджета;
- составляет на основании бюджетной отчетности, представленной главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета бюджетную отчетность об исполнении федерального бюджета и представляет ее в Министерство финансов Российской Федерации;

- составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на основании отчета об исполнении федерального бюджета, отчетности и материалов, представленных органами управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации;
- обеспечивает в пределах остатков средств на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации проведение кассовых выплат из бюджетов от имени и по поручению администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицитов бюджета, финансовых органов или получателей средств бюджета, лицевые счета которых открыты в органах Федерального казначейства;
- осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом РФ и (или) принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Бюджетные отношения по всем этим направлениям регулируются субъектами Российской Федерации самостоятельно при соблюдении Конституции Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и других федеральных законов, устанавливающих общие принципы и основы организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации. При этом субъекты Российской Федерации используют различные формы регулирования. Некоторые субъекты Российской Федерации наряду с общими законами о бюджетном устройстве и бюджетном процессе или независимо от них принимают специальные законы по отдельным вопросам бюджетных отношений.

Органы исполнительной власти Российской Федерации вправе осуществлять исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов через Федеральное казначейство на основании соглашений. При этом полномочия органов Федерального казначейства распространяются на организации (включая кредитные организации), осуществляющие операции со средствами соответствующих бюджетов в объеме имеющихся полномочий применительно к средствам федерального бюджета.

В целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности Федеральное казначейство 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 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.

Развитие казначейской системы Российской Федерации. Стратегические направления развития казначейской системы определены в Проекте модернизации казначейской системы Российской Федерации, в процессе реализации которого за прошедшие годы проведен значительный комплекс мероприятий, направленных на развитие казначейской системы, необходимый для повышения эффективности управления государственными финансами и контроля за целевым использованием средств федерального бюджета.

Целью проводимой модернизации казначейской системы Российской Федерации является создание условий для:

- полного и обособленного учета государственных бюджетных и внебюджетных средств;
- эффективного контроля за полнотой и своевременностью зачисления платежей в доходы бюджетов и целевым характером расходов федерального бюджета, а также субсидий и субвенций, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам;
- эффективного управления средствами федерального бюджета на едином счете Федерального казначейства.

Достижение этой цели обеспечивается решением следующих стратегических *задач*:

- совершенствование механизмов мобилизации, учета и использования государственных финансовых ресурсов;
- упорядочение правовой основы деятельности органов Федерального казначейства в целях создания условий для выполнения возлагаемых на них функций;
- организационное, материальное и техническое обеспечение органов Федерального казначейства;
- развитие, полномасштабное внедрение и организация эффективного использования единой информационной, телекоммуникационной системы органов Федерального казначейства с учетом обеспечения безопасности информации.

Для решения этих задач с 1999 г. и по настоящее время и в период до 2010 г. Министерством финансов РФ и Федеральным казначейством проводятся следующие *мероприятия*:

- (1) внесение изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, закрепляющих принцип казначейского учета государственных финансовых ресурсов, исполнения федерального бюджета и кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, а также местных бюджетов;
- (2) реализация Концепции функционирования единого счета Федерального казначейства;
- (3) централизация всех государственных финансовых средств на счетах органов Федерального казначейства;
- (4) обеспечение единства системы учета и отчетности для всех участников исполнения бюджетного процесса на основе единой системы бухгалтерского учета и единой бюджетной классификации Российской Федерации;
- (5) разработка и внедрение правил совершения операций и ведения учета внебюджетных средств, получаемых бюджетными учреждениями;
- (6) разработка и внедрение единой методологической основы кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- (7) составление и ведение единого реестра получателей и распорядителей средств федерального бюджета;
- (8) обеспечение информационно-технологической поддержки всего процесса кассового обслуживания исполнения бюджетов — развитие, внедрение и организация эффективного использования единой информационной, телекоммуникационной системы органов Федерального казначейства, а также организация ее взаимодействия с расчетной сетью Центрального банка Российской Федерации;

- (9) включение в форму банковских платежных документов ряда реквизитов, которые обеспечили бы возможность их автоматизированной обработки;
- (10) формализация и приведение к электронному документообороту с получателями бюджетных средств при осуществлении процедур санкционирования расходов;
- (11) построение системы внутреннего контроля в органах Федерального казначейства.

Данный подход к развитию системы органов Федерального казначейства, необходимому для повышения эффективности управления и контроля за государственными финансовыми ресурсами, был сформирован в рамках Программы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 1999 г. № 677.

Программа закрыта в 2004 г., при этом в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе МБРР № 4662 RU, подписанным 31 июля 2002 г. и вступившим в силу 2 октября 2002 г., продолжается реализация Проекта. Общий срок действия Проекта составит 8 лет, т.е. продлится до октября 2010 г. Первый этап завершается 1 января 2008 г. В рамках первого этапа Проекта предполагалась разработка и внедрение новых процедур исполнения бюджета, которые обеспечили бы проведение через Казначейство всех федеральных выплат и поступлений, консолидацию всех средств федерального бюджета на счетах Казначейства, а также расширение сферы применения этих процедур за счет включения в бюджет целевых бюджетных фондов и внебюджетных средств. Кроме того, в рамках этого этапа необходимо завершить разработку законодательной и нормативной базы, формирующей правовые основы казначейской системы, проектирование автоматизированной системы, необходимой для внедрения новых процедур. Планировалось осуществить внедрение новой казначейской системы на нескольких выбранных пилотных площадках и распространение ее основных (первоочередных) функций в территориальных органах Федерального казначейства, с тем чтобы исполнение федерального бюджета обеспечивалось преимущественно с использованием основных казначейских технологий.

В 2005 г. деятельность Федерального казначейства была направлена на реализацию комплекса мероприятий по созданию условий для полного и обособленного учета государственных бюджетных и внебюджетных средств, эффективного контроля за полнотой и своевременностью зачисления платежей в доходы бюджетов и целевым характером расходов федерального бюджета, субсидий и субвенций, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам, а также эффективного управления средствами федерального бюджета на едином счете Федерального казначейства.

Достижение поставленных целей обеспечивалось совершенствованием механизмов мобилизации, учета и использования государственных финансовых ресурсов, упорядочением правовой основы деятельности органов Федерального казначейства, материально-техническим обеспечением органов Федерального казначейства, а также созданием и обеспечением эффективного использования единой информационной, телекоммуникационной системы Федерального казначейства с учетом обеспечения безопасности информации.

Совершенствование используемых в работе органов Федерального казначейства технологий, правового поля, а также создание необходимых условий для успешной реализации поставленных задач, включая комплексную автоматизацию всех функциональных процессов и безопасность совершаемых операций, — неотъемлемые элементы реформирования системы исполнения федерального бюджета.

В настоящее время в Российской Федерации *ведется работа, направленная на повышение эффективности использования бюджетных ресурсов государственными органами исполнительной власти*. Правительство Российской Федерации предпринимает определенные шаги для реализации поставленных Президентом Российской Федерации *задач по переходу от управления бюджетными затратами к управлению результатами* и на этой основе реформированию бюджетного процесса по всем стадиям, а также повышению эффективности государственного управления.

Реформирование бюджетного процесса и системы государственного управления в России — одно из важных условий ускорения социально-экономического развития страны.

Для реализации задач, поставленных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, Федеральному казначейству предстоит, используя имеющийся отечественный и зарубежный опыт, совершенствовать систему управления своей деятельностью.

Процесс реформирования казначейской системы, учитывая значимость решаемых органами Федерального казначейства задач, в настоящее время остается одним из ключевых элементов государственной политики и всего комплекса реформ бюджетной сферы.

Зарубежный опыт организации исполнения бюджета

Организация системы исполнения бюджета, создаваемой в каждой стране, зависит от ряда факторов, в число которых входят правовая основа, административная ситуация, техническая инфраструктура и география. Мировой практикой выработаны две принципиально разные системы исполнения бюджета: централизованная и децентрализованная.

В *централизованной* системе все основные функции реализуются под строгим контролем казначейства. Отраслевое министерство или отдельное бюджетное учреждение осуществляет, в различной степени, управление подготовкой платежей. Казначейство со своей стороны проверяет каждое платежное поручение, выполнение всех юридических и нормативных требований, а также наличие средств и осуществляет регистрацию платежа, после чего производится реальный перевод средств с единого казначейского счета. Другими словами, казначейство несет ответственность за значительную долю контрольных функций.

В зависимости от уровня технической сложности казначейской системы необходимые проверки и подтверждения могут осуществляться автоматически. Каждое бюджетное учреждение может быть напрямую связано с данной системой, и, если платежное поручение проходит все указанные проверки, система произведет платеж либо в виде напечатанного чека, либо в виде указания о платеже, направляемого в банковскую систему.

В централизованной системе исполнения бюджета, существует горизонтальная концентрация казначейских функций и полномочий в отношении платежей внутри органов государственного управления. В рамках такой системы некоторым более крупным странам приходится использовать распределенную систему, включающую в себя ряд региональных казначейств, т.е. речь идет о вертикальной децентрализации казначейства. В этом случае региональные казначейства функционируют как филиалы центрального казначейства и осуществляют обработку платежей для региональных и местных организаций центрального подчинения. В некоторых реализованных моделях всякая связь с единым казначейским счетом обеспечивается непосредственно центральным казначейством, в то время как в других странах региональные органы казначейства могут работать с региональными субсчетами единого казначейского счета для проведения платежей поставщикам в данном регионе.

Основная причина централизации системы исполнения бюджета — разумеется, концентрация контроля над всеми платежами в казначействе. Для этого могут существовать несколько причин.

Для того чтобы бюджетные учреждения были в состоянии принять на себя ответственность за обеспечение безопасной и надежной работы со своими ресурсами, необходимо обеспечить выполнение ряда условий. Персонал должен обладать соответствующими навыками, технические системы должны иметься в наличии и быть в рабочем состоянии, распределение функций и полномочий внутри бюджетного учреждения должно быть четко определено, и, что особенно важно, руководитель должен нести прямую и четко определенную ответственность за все финансовые операции. Для разработки всех этих механизмов, являющихся частью системы внутрен-

него контроля, требуется время. До создания хорошо функционирующих систем внутреннего контроля, возможно, появится необходимость централизации контроля над платежами, для того чтобы обеспечить удовлетворительный контроль над финансовыми ресурсами. Недостаток любой централизованной системы — ее высокая стоимость. Казначейству приходится перепроверять все операции, причем в некоторых случаях в этом не было бы необходимости, если бы механизмы внутреннего контроля внутри бюджетного учреждения функционировали должным образом. Более того, в результате необходимости перепроверять все операции имеют место ненужные задержки операций, что приводит к потере эффективности государственного управления. В этой связи любые усилия по укреплению способности бюджетных учреждений принимать на себя ответственность за собственные финансовые операции должны получить высший приоритет.

Необходимость в централизации контроля над платежами может быть также следствием необходимости нормирования денежных средств. Хотя в долгосрочной перспективе подобная практика оказывает разрушительный эффект на способность правительства функционировать должным образом, она может оказаться востребованной для решения временных трудностей. Осуществив централизацию контроля над платежами, казначейство имеет возможность не принимать некоторые операции, если в данный момент отсутствуют достаточные ресурсы. Проблемы с ликвидностью в долгосрочной перспективе следует решать через практику управления денежными средствами и управления долгом, а не через схемы нормирования расходов.

Уровень централизации в системе исполнения бюджета оказывает также влияние на потоки и доступность финансовой информации в системе государственного управления. Если говорить в общем, то агрегированная информация необходима на уровне центра, в то время как более детальная информация необходима на более низком уровне управления. Централизация управления платежами в казначействе, а также централизация регистрации информации о финансовых потоках может означать, что потребности руководителей более низкого уровня не удовлетворяются. Информация регистрируется только в соответствии с потребностями правительства или министерства финансов, а не в разрезе, необходимом на оперативном уровне.

В условиях *децентрализованной* системы большая часть полномочий в отношении платежей делегируется бюджетным учреждениям. При такой организации, практически все процессы, следующие за росписью средств министерством финансов по отраслевым министерствам, вплоть до реального перечисления средств с единого счета казначейства, осуществляются самим бюджетным учреждением.

Такую систему можно реализовать только при том условии, что каждое бюджетное учреждение имеет в наличии адекватные системы внутреннего контроля, для того чтобы обеспечить сведение к минимуму возможности финансовых злоупотреблений.

Фундаментальным принципом, положенным в основу децентрализованной системы исполнения бюджета, является разделение полномочий на проведение операций, с одной стороны, и ответственности государственной платежной системы за операции — с другой. В децентрализованной системе функции казначейства сводятся к обеспечению функционирования государственной платежной системы. Это предполагает разработку и определение спецификаций структуры счетов в едином казначейском счете, отслеживание ассигнований, заключение контрактов с банками, кассовые прогнозы и управление денежными средствами.

В своем наиболее развитом виде бюджетное учреждение несет ответственность за все этапы цикла расходования средств, за исключением реального перевода средств единого казначейского счета. Это означает, что бюджетное учреждение получает счета-фактуры или, как в случае выплаты вознаграждения сотрудникам, инициирует платежное поручение, проверяет актуальность счета-фактуры, выясняет необходимые статьи ассигнований, в рамках которых должен быть осуществлен платеж, проверяет наличие средств по данному ассигнованию, должным образом регистрирует операцию в системе бухгалтерского учета и отчетности, а также готовит платежное поручение, направляемое в платежную систему. Поскольку бюджетное учреждение уже провело все необходимые проверки, для любой внешней стороны нет необходимости повторять все эти виды контроля, поэтому платежное поручение автоматически исполняется платежной системой в соответствии с тем, что было заказано бюджетным учреждением. Бюджетное учреждение тем не менее имеет неограниченные возможности по инициированию платежей. Платежная система будет применять определенные автоматические ограничения, делающие невозможным превышение сумм ассигнований или сумм в росписи. Подобные ограничения, однако, ни в коей мере не заменяют систему полного внутреннего контроля в бюджетном учреждении.

Отделение администрирования операций от работы платежной системы мотивировано несколькими факторами. Эффективное государственное управление требует установления тесной связи между оперативной и финансовой ответственностью. Ответственный руководитель должен иметь в своем распоряжении хорошо функционирующие инструменты контроля, чтобы обеспечить правильность и надежность операций с ресурсами. При наличии таких механизмов нет необходимости в систематическом дублировании данных проверок казначейством. Вторым мотивом в пользу децентрализованной

казначейской системы является повышение функциональности государственной платежной системы. Разработка, закупка и эксплуатация государственной платежной системы — сложная задача, требующая специальных знаний и организации.

Организация системы исполнения бюджета на основе принципа централизации или принципа децентрализации — это вопрос контроля и полномочий на осуществление платежей. Концепция единого казначейского счета с концентрацией ликвидности на одном, и только одном, счете представляет собой отдельную проблему. Система единого казначейского счета должна быть реализована как в централизованной системе, так и в системе децентрализованной. С точки зрения управления денежными средствами результаты будут идентичными.

Анализ опыта Франции и Австралии иллюстрирует эти два главных подхода к исполнению бюджета: одна страна обладает системой с высоким уровнем централизации, где казначейство осуществляет очень жесткий контроль, в то время как другая страна имеет децентрализованную систему, передающую значительную долю полномочий отраслевым министерствам.

Франция. Министерство экономики, финансов и промышленности Франции является очень могущественным и влиятельным министерством, полномочия которого распространяются на экономическую, бюджетную, фискальную, а также денежно-кредитную и валютную политику. Любой расход или поступление государственных средств может быть осуществлено только чиновником, назначенным Министерством финансов и подчиняющимся данному министерству. Такие чиновники направлены в каждое бюджетное учреждение по всей стране, а также повсеместно за рубежом, где Франция имеет миссии и административные единицы.

Генеральная инспекция по финансам представляет собой службу в составе Министерства экономики, финансов и промышленности Франции, обязанностью которой является проведение инспекций и проверок финансовых, учетных и административных функций. Эту роль инспекция выполняет уже 150 лет, но со временем эта функция становилась шире, и в настоящее время Генеральная инспекция отвечает за инспектирование управления всех государственных организаций, а также всех организаций частного сектора, получающих государственные средства. Она также уполномочена проводить аудиты процедур и мер государственной политики.

Генеральная инспекция государственного учета — это часть Казначейства Франции, отвечающая за проведение всех операций, имеющих отношение к государственным средствам, она несет ответственность за сбор всех доходов и за выплату всех расходов. За сбор доходов из основных источников, таких, как, налог на добавленную стоимость, отвечает Налоговая служба, а Таможенная служба отве-

чает за сбор таможенных пошлин и акцизов. Чиновники Генеральной инспекции несут также ответственность за правильность счетов местных органов власти и местных государственных предприятий, отвечают за проверку регулярности поступления доходов, которые они собирают, и расходов, которые они производят. В Казначействе Франции имеются региональные казначейства, располагающиеся в 21 регионе Франции, и казначейства департаментов в каждом из 96 департаментов страны. Исполнение функций Генеральной дирекции обеспечивают 56 000 ее сотрудников.

Система исполнения бюджета во Франции является, таким образом, одной из наиболее централизованных среди европейских стран, и каждая финансовая операция правительства осуществляется или проверяется сотрудником Министерства экономики, финансов и промышленности. Министерство также осуществляет проверку счетов каждой из 36 000 муниципалитетов, а также других местных государственных организаций.

Австралия. Австралия — это федерация, состоящая из центрального правительства (известного как Федеральное правительство), шести штатов и трех территорий. До конца 1980-х годов Федеральный департамент финансов использовал централизованную систему учета, к которой было подключено каждое федеральное бюджетное учреждение. Данная система использовалась Департаментом финансов для росписи средств по всем бюджетным департаментам в начале бюджетного года, а также каждым департаментом при выделении средств каждому из подведомственных им бюджетных учреждений. Система также обрабатывает обязательства и расходы, произведенные с помощью чеков. Департамент финансов создал региональные офисы в каждом штате и территории, а также в Лондоне и Вашингтоне для зарубежных платежей. Региональные офисы работали с подсистемами Плана счетов в основной системе и несли ответственность за печатание чеков к оплате для поставщиков товаров и услуг, расположенных в их регионе. Региональные офисы также получают различные поступления из местных департаментов. В зависимости от места расположения такие поступления могут быть весьма значительными, если, например, речь идет о крупном предприятии в государственной собственности. Общая численность сотрудников в региональных офисах составляет около 150 человек.

Эта система, просуществовавшая 20 лет, была не в состоянии справиться с изменившимися требованиями, главными из которых являются:

- большая гибкость Плана счетов для удовлетворения потребностей в расходах на основе программ;
- большая эффективность проведения платежей и переход от системы, основанной на использовании чеков, к системе, в

которой практически все платежи осуществлялись через электронные перечисления;

- более широкая передача полномочий расходным департаментам.

Для того чтобы удовлетворить все эти требования, система исполнения бюджета была полностью перестроена, и расходные министерства получили собственные системы учета, которые предоставляют лишь агрегированные данные в систему центрального Департамента финансов. Первоначальная роспись средств осуществляется по-прежнему через финансовую систему, но при этом департаменты используют собственные системы для доведения финансирования подотчетным им бюджетным учреждениям. Системы учета в департаментах проверяют платежные поручения и направляют их в центральную систему Департамента финансов, в которой они объединяются в пакеты и передаются в Резервный банк Австралии для ввода их в коммерческую банковскую систему. Региональные финансовые офисы были упразднены.

При использовании первоначальной системы бюджетные аналитики Департамента финансов имели возможность отслеживания индивидуальных платежей по расходным департаментам; сейчас, при наличии новой децентрализованной системы, это уже невозможно. Реализация систем эффективного управленческого контроля внутри каждого отраслевого министерства, а также в каждом бюджетном учреждении — это необходимое условие успеха данной системы.

Сравнительная характеристика двух систем. В каждой из этих двух систем *казначейство* несет ответственность за управление единым казначейским счетом. Каждое отраслевое министерство должно также обеспечить, чтобы уровень его обязательств и расходов оставался в пределах разрешенных ассигнований и финансирования в течение года. Таким образом, отраслевые министерства имеют полномочия определять точную роспись средств в рамках лимитов, установленных бюджетом, в то время как роль казначейства заключается в обеспечении бесперебойной работы платежной системы, равномерного исполнения бюджета, а также в обеспечении достаточности средств на едином казначейском счете для удовлетворения всех ожидаемых требований. *Основное отличие одной системы от другой заключается в степени контроля над отдельными платежами, которая имеется у казначейства.* Во французской системе, ни один платеж не может быть осуществлен без прямого утверждения казначейством. В австралийской системе платежи инициируются министерствами и бюджетными учреждениями без участия казначейства. Различие между данными двумя подходами, кроме того, состоит в количественном различии численности сотрудников в казначействе: в Казначействе Австралии — это горстка людей, а в случае Франции — свыше 56 000.

Управление финансами в ведущих зарубежных странах

Управление финансами в ведущих зарубежных странах находится в ведении *высших законодательных органов власти — парламентов*:

- в *США* — двухпалатный Конгресс (Палата Представителей из 435 членов, избираемых на 2 года, и Сенат из 100 членов, избираемых на 6 лет);
- в *ФРГ* — двухпалатный Парламент со сроком полномочий 4 года (Бундестаг из 672 избираемых депутатов и Бундесрат из 68 назначаемых членов);
- в *Великобритании* — двухпалатный Парламент (Палата Общин из 659 членов, избираемых на 5 лет, и Палата Лордов из 1207 членов);
- во *Франции* — двухпалатный Парламент (Национальное Собрание из 577 членов, избираемых на 5 лет, и Сенат из 321 члена, избираемого на 9 лет);
- в *Австралии* — двухпалатный Федеральный Парламент (Палата Представителей из 148 членов, избираемых на 3 года, и Сенат из 76 членов, избираемых на 6 лет);
- в *Австрии* — двухпалатный Парламент, избираемый на 4 года (Национальный Совет из 183 депутатов и Федеральный Совет из 63 членов);
- в *Индии* — президент и двухпалатный Парламент (Народная Палата из 545 депутатов, избираемых на 5 лет, и Совет штатов из 250 членов, 238 из которых избираются на 6 лет);
- в *Канаде* — двухпалатный Парламент (Палата Общин из 301 депутата, избираемого на 5 лет, и Сенат из 104 назначаемых сенаторов) и т.п.

Парламенты имеют две палаты — нижнюю и верхнюю. Двумя палатами принимаются все основные финансовые законы, прежде всего рассматривается и утверждается закон о федеральном бюджете (или бюджете центрального правительства) на очередной финансовый год и подписывается главой государства.

Парламенты также утверждают законы о налогах, отчеты об исполнении федерального бюджета (или бюджета центрального правительства), устанавливают предельный размер (лимит) государственного долга.

Непосредственное управление финансами находится в ведении финансовых органов, главным звеном которых является министерство финансов. Главные функции министерства финансов — разработка финансовой и налоговой политики государства, политики в области государственных расходов, проведение контроля за соблюдением финансовых законов. Министерство финансов составляет

законопроект о федеральном бюджете (или бюджете центрального правительства) на очередной финансовый год и организует исполнение утвержденного высшими законодательными органами власти и подписанного главой государства федерального бюджета (или бюджета центрального правительства). Важное подразделение министерства финансов — управление внутренних займов и государственного долга. Оно ведает эмиссией государственных ценных бумаг, выплатой по ним процентов и погашением государственного долга.

В каждой стране имеются *особенности в управлении финансами*. Так, в С Ш А помимо Министерства финансов имеется Административно-бюджетное управление при Президенте, составляющее расходную часть федерального бюджета. В Ф Р Г управление финансами также возложено на федеральное Министерство финансов. Во Ф р а н ц и и управление финансами возложено на Министерство экономики, финансов и бюджета. В В е л и к о б р и т а н и и управление финансами осуществляет в основном Министерство финансов, именуемое Казначейством.

Важная роль в системе управления финансами принадлежит *специализированным органам финансового контроля*, которые независимы от правительства и подотчетны парламенту.

В С Ш А — это *Главное контрольно-ревизионное управление*, созданное в соответствии с законом о бюджете и отчетности от 10 июня 1921 г. В его функции входят:

- толкование финансовых нормативных актов;
- контроль за законностью и эффективностью операций, проводимых правительственными ведомствами;
- оказание помощи Конгрессу, его комитетам и конгрессменам;
- контроль за выполнением отдельных платежных операций;
- установление правил ведения финансовых операций и отчетности в федеральных учреждениях.

Фактически деятельность Главного контрольного управления сводится к ежегодным проверкам состояния финансов федеральных ведомств и составлению документов и рекомендаций президенту и конгрессу на основе проведения проверок.

В Ф Р Г контрольные функции в сфере финансов находятся в ведении *Федеральной Счетной палаты*. Наиболее сложные дела передаются в суды, которые специализированы на финансовых спорах и нарушениях, связанных со злоупотреблением государственными средствами.

Во Ф р а н ц и и контроль за исполнением бюджета всеми государственными органами в центре и на местах осуществляет *Счетная палата*, представляющая собой судебный орган, состоящий из несменяемых магистров.

В В е л и к о б р и т а н и и специальным органом финансового контроля является *Управление государственного контроля*, созданное

еще в 1866 г. Возглавляет Управление государственного контроля Генеральный контролер — ревизор, который назначается правительством пожизненно и может быть смещен только по решению обеих палат Парламента. Полномочия контрольного органа Великобритании более ограничены, чем в США. В частности, он не имеет права толковать финансовые нормативные акты, не может вмешиваться в оперативную деятельность финансовых служб правительственных ведомств. В обязанности Управления государственного контроля входит проверка законности финансовой деятельности правительственных ведомств, а также эффективности и целесообразности расходования ими государственных средств. Управление обязано информировать Парламент о результатах таких проверок.

Управление *финансами членов федерации и местных органов власти* в федеративных государствах и финансами местных органов власти в унитарных государствах *осуществляют финансово-бюджетные советы*, составляющие проекты соответствующих бюджетов и организуют их исполнение.

Управление финансами *частных национальных и транснациональных корпораций* в странах с развитой рыночной экономикой (финансовый менеджмент) *осуществляют финансовые управления и финансовые менеджеры*.

Структура финансовых управлений национальных и транснациональных корпораций имеет организационно-правовую форму акционерных обществ.

Основная задача финансового менеджмента по мобилизации и использованию денежных фондов корпораций состоит в максимизации реальных пассивов и активов корпораций.

Важное значение имеют следующие кардинальные вопросы финансового менеджмента:

- (1) планирование и прогнозирование финансовой стороны деятельности корпораций. Финансовое управление корпорации разрабатывает финансовые планы — прогнозы объема производства и реализации продукции, развития научно-технического прогресса, внедрения новых управленческих решений и финансовых ресурсов их обеспечения на один год и пять лет. Такие финансовые планы определяются для каждого подразделения корпорации, т.е. для отдельных фирм в рамках корпорации и для отдельных отраслевых управлений (департаментов) внутри одной фирмы. Главные показатели в процессе финансового планирования — объем реализации продукции, прибыль, капитальные вложения;
- (2) принятие наиболее целесообразных решений в процессе инвестирования крупных средств. Успешно функционирующая корпорация имеет быстро растущий объем реализации продукции, что требует новых инвестиций на расширение про-

изводства (приобретение оборудования, проведение НИОКР и т.д.). Финансовый менеджер должен определить оптимальные темпы роста объема реализации, структуру привлекаемых средств, методы их мобилизации, способы инвестирования за счет кредитов банков или путем выпуска собственных акций и облигаций; в случае банковского кредита — долгосрочный;

- (3) координация финансовой деятельности корпорации со всеми ее службами. Например, решения в области маркетинга влияют на объем реализации, что, в свою очередь, оказывает воздействие на размер прибыли и инвестиций;
- (4) проведение крупных операций на финансовом рынке по мобилизации дополнительных капиталов, реализации собственных акций и облигаций.

Для примера рассмотрим *структуру финансового управления американской корпорации «Дюпон» и функции подразделений*. Финансовое управление корпорации включает девять отделов и 29 секторов. Главный менеджер по финансовым вопросам является вице-президентом корпорации и непосредственно подотчетен ее президенту. Ему подчинены главный казначей и главный финансовый контролер корпорации.

Традиционно функции главного казначея состоят в следующем:

- планирование финансовых ресурсов корпорации исходя из текущих и новых операций;
- финансирование этих операций;
- распределение выручки от реализации продукции по соответствующим фондам;
- управление кассовой наличностью, рыночными ценными бумагами корпорации;
- планирование структуры капитала фирмы, т.е. соотношения основного и оборотного капиталов, собственных и привлеченных средств;
- оплата управленческого персонала;
- формирование и использование пенсионного и резервных фондов.

К традиционным функциям главного контролера относятся: разработка ежегодного отчета корпорации, включающего отчет о прибылях и убытках, отчетный баланс и другие документы. Главный контролер несет ответственность за ведение бухгалтерского учета и аудиторскую деятельность, за все вопросы налогового обложения и информацию, предоставляемую государственным органам.

Вице-президент по финансам с другими членами совета директоров корпорации и ее президентом решают важнейшие вопросы деятельности корпорации: крупные капитальные вложения, направле-

ния развития производства (включая производимые виды продукции, рыночную стратегию), цены, уровень заработной платы, займовую политику, проведение политики в области дивидендов по акциям.

Руководство корпорации должно предусмотреть не только степень риска при новых крупных капитальных вложениях и сроки их окупаемости, но и форму поступления средств (в форме наличных денег, коммерческого кредита, бартерной сделки). Особый вопрос состоит в том, каким образом новые инвестиции скажутся на финансовых результатах деятельности корпорации, на движении курса акций и величине прибыли.

Структурная единица 2.2

Государственный финансовый контроль в Российской Федерации

Сущность и задачи финансового контроля

Финансовый контроль — неотъемлемая составная часть процесса управления финансами, обусловлен важнейшими функциями финансов: распределительной и контрольной. Процесс распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта должен сопровождаться контролем денежных потоков в экономике. Назначение финансового контроля — отслеживать стоимостные пропорции распределения валового внутреннего продукта.

Финансовый контроль — законодательно регламентированная деятельность специально созданных учреждений контроля и контролеров (аудиторов) за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины всех экономических субъектов, а также за целесообразностью и эффективностью их финансовых операций.

Следовательно, финансовый контроль не ограничивается только правовой и количественной сторонами финансовой деятельности экономических субъектов, но имеет и аналитический аспект.

Исторически финансовый контроль возник как государственный в связи с необходимостью контроля за расходованием средств из государственной казны. По мере эволюции финансовых отношений, создания бюджетной и налоговой систем, углубления финансовых взаимосвязей с появлением и развитием финансовых рынков и частных корпораций сфера применения финансового контроля постепенно расширялась. Помимо государственного финансового контроля, осуществляемого специально созданными контрольными органами исполнительной власти, возник парламентский финансовый контроль, а также аудиторский (негосударственный) финансовый контроль, осуществляемый на коммерческих началах.

Стадии финансового контроля. Финансовый контроль как самостоятельная экономическая категория изучает производительные силы и производственные отношения на всех стадиях общественного воспроизводства (производство, распределение, обмен и потребление) в целях выявления противоречий и их регулирования со стороны государства. Таким образом, в *предмет финансового контроля* включаются все составные части процесса воспроизводства, а также законодательная и нормативная база, обеспечивающие функционирование экономики.

Контролируя производственные отношения и производительные силы в *сфере производства*, финансовый контроль определяет эффективность использования общественного труда как целесообразной деятельности человека, включающего собственно труд, предметы и средства труда, соответствие его действующему законодательству, нормативным правовым актам. В частности, проверяются финансовые отношения на федеральном, региональном и отраслевом уровнях.

На *стадии процесса распределения общественного продукта* задача финансового контроля заключается в проверке использования его на удовлетворение различных потребностей общества:

- возмещение потребленных в процессе производства средств и орудий производства;
- распределение и перераспределение вновь созданного продукта в соответствии с рыночными отношениями.

Контролируются производственные отношения в части восстановления норм запасов средств труда и предметов труда, расходования средств на оплату затраченного живого труда в соответствии с его количеством и качеством, возобновления и пополнения общественных фондов накопления и потребления, отчисления средств бюджетам разного уровня, социальному страхованию. На стадии распределения общественного продукта предмет финансового контроля распространяется на все звенья организации финансовых отношений (финансовой системы).

На *стадии обмена общественного продукта*, т.е. обращения товаров в условиях рыночных отношений, предмет финансового контроля включает договорные отношения (выполнение договоров поставок по сбыту, заготовкам и порядок расчетов за товары), удовлетворение покупательного спроса на средства материально-технического обеспечения народного хозяйства и населения на товары народного потребления путем насыщения рынка товарами. При этом в товарном обмене проверяются натуральные и стоимостные показатели в процессе обмена. Следовательно, на стадии обмена контролируются все формы обращения общественного продукта в соответствии с рыночным регулированием экономики.

На *завершающей стадии* процесса воспроизводства — *потреблении* — финансовый контроль проверяет операции, связанные в ос-

новном с производственным потреблением, т.е. возобновлением и расширением производственных фондов и удовлетворением общественных потребностей.

На всех стадиях процесса воспроизводства финансовый контроль — это средство выявления противоречий в целях их регулирования экономическими методами (налогообложение, кредитование и др.).

Предмет финансового контроля. Исходя из изложенного можно сформулировать *предмет* финансового контроля в широком смысле слова, т.е. с учетом охвата всех этапов воспроизводства и уровней управления, и в узком смысле слова, т.е. применительно к бюджетной системе как совокупности бюджетов разного уровня и бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов.

В первом случае *предметом финансового контроля* являются *финансы хозяйствующих субъектов*, отражающие производственные отношения в обществе, складывающиеся в процессе производства, распределения, обмена и потребления продуктов.

Во втором случае *предметом финансового контроля* являются *государственные и муниципальные финансы* (средства федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований, а также средства бюджетов государственных внебюджетных фондов, прежде всего социальных) как на этапе их формирования, так и на этапах распределения и использования. Такой контроль называется государственным (муниципальным) финансовым контролем.

Государственный (муниципальный) финансовый контроль представляет собой систему специальных органов законодательной и исполнительной власти, методов и мероприятий по проверке законности, целесообразности и результативности образования, распределения и использования денежных фондов государства и местного самоуправления

Государственный контроль — завершающая стадия цикла государственного управления. Государственный финансовый контроль — функция государственного финансового управления производительными силами и производственными отношениями. Он состоит из двух этапов: описательного, связанного со сбором фактов и их первоначальной группировкой, и логико-аналитического, представляющего качественный анализ фактов и сочетающего качественные и количественные методы познания. Следовательно, финансовый контроль включает в себя, с одной стороны, факты и данные опыта, а с другой — определенную систему знаний — теорию.

Государственный финансовый контроль имеет более узкий спектр действия и распространяется:

- (1) на сферу формирования доходной части бюджетов всех уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- (2) на сферу использования средств бюджетов всех уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов, государственной и муниципальной собственности (министерства, ведомства, их территориальные управления, а также предприятия, организации, банки, которым предоставлены бюджетные средства на безвозвратной и возвратной основе или же имеющие какие-либо финансовые льготы (таможенные, налоговые, экспортно-импортные и др.).

Объект. *Объектом* государственного финансового контроля являются денежные отношения, возникающие между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, по поводу полной мобилизации бюджетных средств, перераспределения части национального дохода в территориальном, социальном и отраслевом разрезе и его эффективного использования в целях выполнения государством своих функций.

Субъекты. *Субъекты* контроля — это представительные и исполнительные органы власти разных уровней и созданные ими органы государственного (муниципального) контроля, специальный контрольно-ревизионный аппарат вышестоящих звеньев управления, бухгалтерия и другие функциональные службы предприятия (организации), а также органы вневедомственного контроля.

Цель. Главная *цель* государственного финансового контроля — максимизация поступления денежных средств в казну, недопущение их нецелевого использования, эффективное использование финансовых ресурсов и получение наибольшей отдачи.

Задача. Основная *задача* государственного финансового контроля — обеспечение четкого соблюдения норм финансового права, предписывающих и устанавливающих порядок образования, распределения и использования средств федерального, региональных и местных бюджетов, внебюджетных фондов, ресурсов Центрального банка, средств государственных и муниципальных унитарных предприятий, сохранности государственной и муниципальной собственности.

Однако финансовый контроль не следует сводить только к способу обеспечения законности в финансовой сфере. Он предполагает наличие обратных связей, выражающихся в активном содействии контроля более рациональному использованию финансовых ресурсов, в устранении препятствий оптимальному функционированию всех звеньев финансовой системы. Этим целям служат укрепление режима экономного использования денежных средств и материальных ценностей в учреждениях и организациях, а также совершенствование системы бухгалтерского учета и отчетности.

Финансовый контроль выполняет жизненно важную роль в обеспечении практическими рекомендациями систем управления производством, распределением, обменом и потреблением. Выявляя

диспропорции и негативные явления в обществе, он способствует их устранению и предупреждению повторения, рациональной организации производственных отношений и оптимальному использованию производительных сил.

Функции финансового контроля

Активная, творчески организуемая роль финансового контроля проявляется в его собственных *функциях*: выявлении отклонений; анализе причин отклонения; коррекции деятельности объекта контроля; превенции и правоохране.

Выявление отклонений включает в себя широкий спектр деятельности: установление отклонений в исполнении законов в части использования средств государственного бюджета; отклонения в формировании доходной части и использовании расходной части бюджета; отклонения в сфере финансовой деятельности министерств, ведомств, предприятий и организаций.

Анализ причин отклонений. Эта функция предполагает исследование фактов, определивших то или иное отклонение, установление персоналий, ответственных за отклонение.

Функция коррекции деятельности объекта контроля. Она заключается в разработке предложений по устранению выявленных отклонений в процессе формирования и исполнения бюджета, а также в процессе финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

Функция превенции. Важной предпосылкой развития и основой укрепления эффективности контрольной деятельности является профилактическая работа для предупреждения правонарушений. Цель профилактики — выявление причин и условий совершения правонарушений и их последующее устранение в целях недопущения новых противоправных действий, снижения их уровня в обществе.

Функция правоохраны. Контрольная деятельность органов государства — в значительной мере правоохранительная, хотя и не сводится только к ней. Как средство обеспечения законности эта функция направлена на пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях, и связана с привлечением к юридической ответственности, а также применением к этим субъектам мер государственного или общественного воздействия. По действующему законодательству не все контрольные органы полномочны самостоятельно привлекать к ответственности виновных лиц и ставить перед вышестоящими органами вопрос о привлечении нарушителей к административной ответственности, а перед судебно-следственными — о привлечении к уголовной ответственности.

Классификация финансового контроля

Финансовый контроль можно условно классифицировать по разным критериям:

(1) по *субъектам проведения* выделяют:

- государственный и ведомственный финансовый контроль;
- негосударственный (аудиторский и внутрихозяйственный) финансовый контроль;

(2) по *сфере финансовой деятельности* различают:

- бюджетный;
- налоговый;
- валютный;
- кредитный;
- страховой;
- инвестиционный контроль;
- контроль за денежной массой.

(3) по *форме проведения* различают:

- *предварительный* финансовый контроль. Проводится до совершения финансовых операций и имеет важное значение для предупреждения финансовых нарушений. Законодательные (представительные) органы осуществляют *предварительный контроль* в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам;
- *текущий* (оперативный) финансовый контроль. Проводится в момент совершения денежных сделок, финансовых операций, выдачи бюджетных ассигнований в целях предупреждения возможных злоупотреблений при получении и расходовании средств, способствует соблюдению финансовой дисциплины и своевременности осуществления финансово-денежных расчетов. Законодательные (представительные) органы осуществляют текущий контроль в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с депутатскими запросами;
- *последующий* финансовый контроль. Проводится путем анализа и ревизии отчетной финансовой и бухгалтерской документации и предназначен для оценки результатов финансовой деятельности экономических субъектов. Законодательные (представительные) органы осуществляют последующий контроль в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Контроль законодательных (представительных) органов предусматривает *право* соответствующих законодательных (представительных) органов на:

- получение от органов исполнительной власти, местных администраций муниципальных образований необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;
- получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении соответствующих бюджетов;
- утверждение (неутверждение) отчета об исполнении соответствующего бюджета;
- создание собственных контрольных органов (Счетная палата Российской Федерации, контрольные палаты, иные органы законодательных (представительных) органов);
- вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Органы исполнительной власти, местные администрации муниципальных образований обязаны предоставлять всю информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным (представительным) органам в пределах их компетенции по бюджетным вопросам, установленной Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

(4) по *методам проведения* финансового контроля (приемам и способам его осуществления) различают:

- *проверки* (по отдельным вопросам финансовой деятельности, намечаются меры по устранению выявленных нарушений);
- *обследования* (контроль более широкого спектра финансовых и экономических показателей обследуемого экономического субъекта в целях определения его финансового состояния и возможных перспектив развития);
- *надзор* (проводится контролирующими органами за экономическими субъектами, получившими лицензию на тот или иной вид финансовой деятельности, за соблюдение ими установленных правил и нормативов), например надзор со стороны ЦБ РФ за деятельностью коммерческого банка; надзор со стороны Федеральной службы страхового надзора МФ РФ за деятельностью страховых компаний). Несоблюдение нормативов и установленных правил, приводящее к риску банкротства и ущемлению интересов клиентов, влечет за собой отзыв лицензии);
- *анализ финансовой деятельности* предполагает детальное изучение периодической или годовой финансово-бухгалтерской отчетности в целях общей оценки результатов финансовой деятельности, финансовой устойчивости, кредитоспособности и эффективности использования финансовых ресурсов, как собственных, так и заемных;

- *наблюдение* (мониторинг) — постоянный контроль со стороны кредитора за использованием выданной ссуды и финансовым состоянием клиента. Неэффективное использование полученной ссуды и снижение ликвидности баланса могут привести к ужесточению условий кредитования, требованию досрочного возврата ссуды;
- *ревизия* — комплексное обследование финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта в целях проверки ее законности, достоверности и целесообразности хозяйственных и финансовых операций и их эффективности. Ревизии подвергается многосторонняя финансово-хозяйственная деятельность на всех уровнях хозяйственного управления. Это вызывает необходимость четкой классификации видов ревизии (полные и частичные; комплексные и тематические; плановые и внеплановые).

Основными *задачами* ревизий являются: проверка состояния производственной и финансово-хозяйственной деятельности организаций; анализ выполнения финансовых и хозяйственных планов; проверка соблюдения государственной дисциплины; обеспечение сохранности денежных средств и материальных ценностей, а также разработка предложений по дальнейшему улучшению работы, повышению эффективности рентабельности производства, достижению высокого технико-экономического уровня производства, осуществлению строжайшего режима экономии, предотвращению недостач, растрат и хищений материальных ценностей и денежных средств, упрощению структуры и удешевлению административно-управленческого аппарата, внесению в необходимых случаях изменений в действующие правила и инструкции.

Ревизия отличается от других методов контроля определенной периодичностью (не реже одного или двух раз в год). Результаты ревизии оформляются актом, имеющим юридическое значение как источник доказательств в судебно-следственной практике.

Ревизия — важное средство вскрытия и предупреждения различных злоупотреблений, нарушений государственной и финансовой дисциплины, а также выявления и мобилизации внутрихозяйственных резервов.

Принципы организации финансового контроля

Мировое сообщество на основе многолетнего опыта разработало основные принципы организации финансового контроля, к реализации которых во всей полноте стремится каждое современное ци-

визированное государство. Эти принципы изложены в Лимской декларации ИНТОСАИ (международная организация высших контрольных органов, в которую входят 178 стран), в их числе такие универсальные, как независимость и объективность, компетентность и гласность.

Независимость контроля обеспечивается финансовой самостоятельностью контролирующего органа, более длительными по сравнению с парламентскими сроками полномочий руководителей органов государственного контроля, а также их конституционным характером. Принцип независимости в российской практике устанавливает недопустимость какого-либо силового, материального или морального воздействия на субъект контроля.

Объективность и компетентность подразумевают неукоснительное соблюдение контролерами действующего законодательства, высокий профессиональный уровень работы контролеров на основе строго установленных стандартов проведения ревизионной работы. Принцип объективности в российской практике предопределяет правильное, полное и объективное объяснение результатов контроля на основе сопоставления содержания проверенных фактов с законами, основными положениями, инструкциями и распоряжениями руководящих органов, регулирующими проверяемую деятельность и действия должностных лиц при ее выполнении.

Гласность предусматривает постоянную связь государственных контролеров с общественностью и средствами массовой информации. Принцип гласности вытекает из сущности контроля, осуществляемого в интересах государства. Результаты контроля в Российской Федерации доводят до сведения коллектива, чья деятельность проверялась, вышестоящих органов управления, а также (в необходимых случаях) до средств массовой информации. Гласность результатов контроля и принятых по ним решений мобилизует на устранение выявленных отрицательных факторов и обеспечение успешного выполнения возложенных на них обязанностей, воспитывает их в духе соблюдения действующих законов и положений.

Модели финансового контроля

Результативность финансового контроля зависит от *санкций*, применяемых в отношении финансовых нарушений. Мировая практика выделяет две сложившиеся модели финансового контроля: англосаксонскую и французскую.

В странах, приверженных *англосаксонской модели*, деятельность контрольного органа ограничена подготовкой отчета о проверке, ревизии. Вопрос о санкциях рассматривают административные и судебные органы.

В странах, где устоялась *французская модель*, контрольные органы исполняют и некоторые судебные функции: им дано право оп-

ределять степень виновности лиц в финансовых нарушениях, а также требовать возмещение ущерба. Так, Счетная палата Франции по результатам проверки счетов государственной организации и в случае обнаружения недостачи либо перерасходования средств может вынести определение в отношении государственных чиновников, допустивших нарушение, которое одновременно является и исполнительным документом, дающим право на арест имущества государственного чиновника либо имущества его поручителей и правопреемников.

Органы государственного финансового контроля

Общая схема органов государственного финансового контроля Российской Федерации представлена на рис. Б.М.2.6.

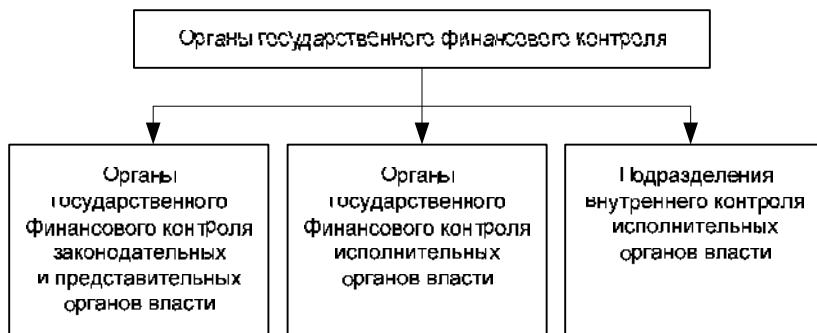


Рис. Б.М.2.6. Общая схема органов государственного финансового контроля Российской Федерации

Государственный финансовый контроль в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий возлагается на органы финансового контроля:

- Счетную палату Российской Федерации;
- Центральный банк Российской Федерации (ЦБ РФ);
- Главное контрольное управление Президента РФ;
- Правительство РФ, в том числе:
 - Министерство финансов Российской Федерации и его структурные подразделения (Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, Федеральная служба по финансовому мониторингу);
 - Федеральную таможенную службу;

- Федеральную службу по финансовым рынкам;
- главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств;
- финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Счетная палата Российской Федерации. Одним из основных органов государственного финансового контроля является Счетная палата Российской Федерации. Это независимый от Правительства РФ, постоянно действующий орган государственного финансового контроля, наделенный широкими полномочиями и подотчетный Федеральному Собранию Российской Федерации.

Сфера полномочий Счетной палаты — контроль федеральной собственности и расходования федеральных денежных средств. Счетная палата организует и осуществляет контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению.

Контролю подлежат все юридические лица (государственные органы и учреждения, включая внебюджетные фонды и ЦБ РФ, органы местного самоуправления, коммерческие банки, страховые фирмы, а также другие коммерческие фонды и негосударственные коммерческие организации) в части, связанной с получением ими средств федерального бюджета и внебюджетных фондов, использованием федеральной собственности, а также наличием у них налоговых, таможенных и иных льгот, предоставленных федеральными органами.

Счетная палата обязана также контролировать состояние государственного внешнего и внутреннего долга Российской Федерации, деятельность ЦБ РФ по обслуживанию государственного долга; эффективность использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством РФ, а также предоставление Россией финансовых ресурсов в форме займов и на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

Основные формы контроля, проводимого Счетной палатой, — тематические проверки и ревизии.

Центральный банк Российской Федерации (ЦБ РФ). ЦБ России как орган государственного управления, наделенный властными полномочиями, организует и контролирует денежно-кредитные отношения в стране, осуществляет надзор за деятельностью коммерческих банков. Созданное с этой целью специальное подразделение — Департамент банковского надзора — проверяет соблюдение коммерческими банками банковского законодательства и установленных ЦБ нормативов банковской деятельности.

Главное контрольное управление Президента Российской Федерации. Оно создано указом Президента РФ от 24 мая 1994 г. Как структурное подразделение Администрации Президента РФ оно подчи-

няется непосредственно Президенту, но при этом взаимодействует со всеми органами государственной исполнительной власти. Среди его функций:

- контроль над деятельностью органов контроля и надзора при федеральных органах исполнительной власти, подразделений Администрации Президента РФ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- рассмотрение жалоб и обращений граждан и юридических лиц.

Правительство Российской Федерации. Правительство РФ контролирует процесс разработки и исполнения федерального бюджета, осуществление единой политики в области финансов, денег и кредита. Оно контролирует и регулирует финансовую деятельность федеральных министерств и ведомств, направляет деятельность подведомственных ему органов финансового контроля.

При Правительстве Российской Федерации действует с 1996 г. *Межведомственный совет по государственному финансовому контролю* в целях координации контроля над государственными средствами. В Совет входят Председатель ЦБ РФ, руководитель Федерального казначейства, руководители финансово-контрольных органов. В работе Совета могут принимать участие представители Генеральной прокуратуры и силовых структур. Возглавляет Совет министр финансов Российской Федерации.

Важнейшее место в системе финансового контроля со стороны Правительства Российской Федерации занимает *Министерство финансов Российской Федерации*, которое непосредственно контролирует осуществление финансовой политики органами исполнительной власти. Все структурные подразделения Министерства финансов Российской Федерации в той или иной форме контролируют финансовые отношения.

На Министерство финансов Российской Федерации согласно Положению о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 (в ред. постановлений Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703, от 27 мая 2005 г. № 336), возложена задача по проведению в пределах его компетенции предварительного, текущего и последующего государственного финансового контроля.

Прежде всего, Министерство финансов Российской Федерации осуществляет финансовый контроль в ходе разработки проекта федерального бюджета; контролирует поступление и расходование бюджетных средств и средств федеральных внебюджетных фондов; участвует в проведении валютного контроля; контролирует направление и использование государственных инвестиций, выделяемых на основе решений Правительства Российской Федерации.

Большую роль в проведении финансового контроля играет осуществляемое Министерством финансов Российской Федерации ме-

тодическое руководство организацией бухгалтерского учета в стране, а также проведение аттестации по аудиту и лицензированию аудиторской деятельности (кроме аудита банков).

Необходимо отметить, что контрольные полномочия Министерства финансов Российской Федерации распространяются на финансовые средства только на федеральном уровне. Бюджетное законодательство предусматривает финансовую самостоятельность субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Они сами несут ответственность за формирование и использование своих бюджетов и средств внебюджетных фондов.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает, что финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, органами (должностными лицами) местных администраций муниципальных образований, осуществляют Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований или уполномоченные ими органы, главные распорядители, распорядители бюджетных средств.

Формы и порядок осуществления финансового контроля органами исполнительной власти, органами (должностными лицами) местных администраций муниципальных образований устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными актами бюджетного законодательства и нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Структура Федеральной службы финансово-бюджетного надзора приведена на рис. Б.М.2.7.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, включая использование предоставляемых из указанных бюджетов субвенций, субсидий и бюджетных кредитов.

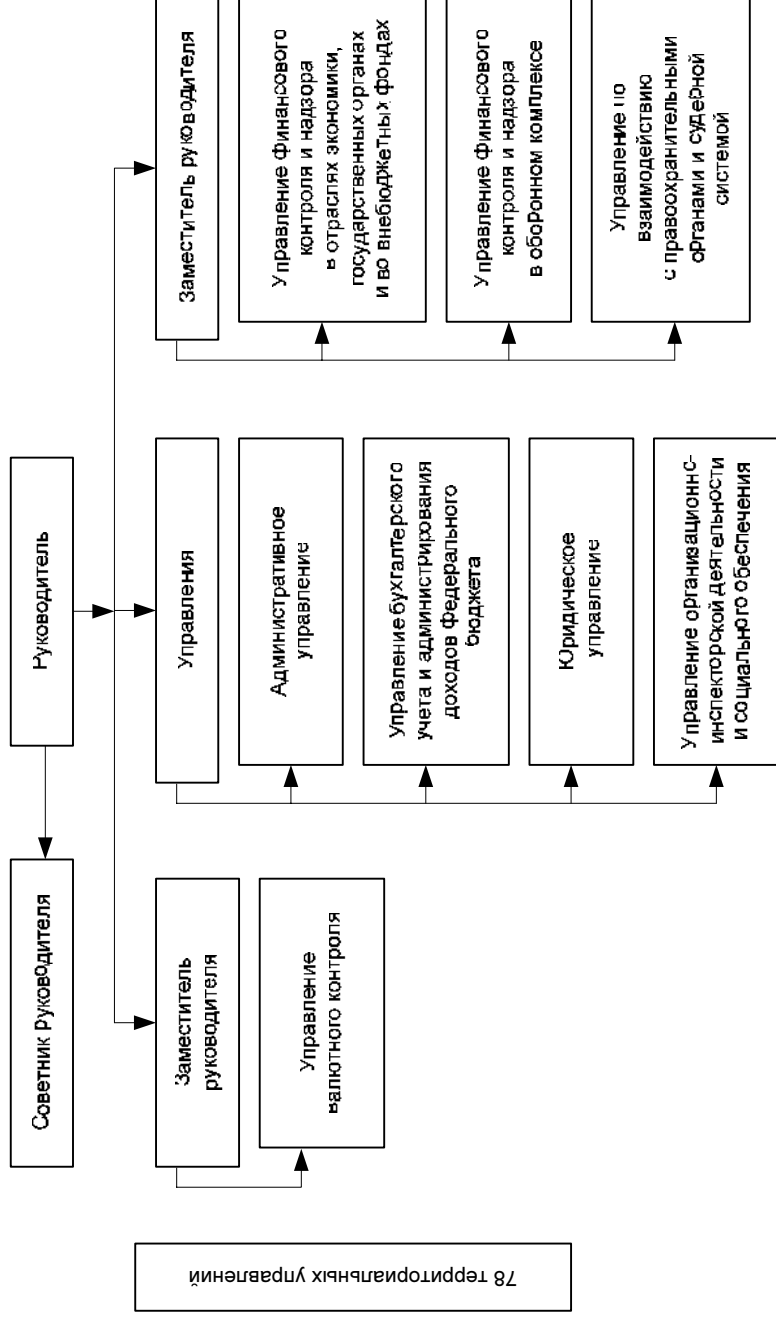


Рис. Б.М.2.7. Структура Федеральной службы финансово-бюджетного контроля

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет контроль за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами государственного (муниципального) финансового контроля, созданными органами исполнительной власти (местными администрациями муниципальных образований).

Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, кредитных организаций, других участников бюджетного процесса по исполняемым бюджетам и бюджетам государственных внебюджетных фондов, взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти в процессе осуществления указанного контроля и координирует их работу.

Федеральное казначейство осуществляет контроль за:

- непревышением лимитов бюджетных обязательств, распределенных главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета между нижестоящими распорядителями и получателями средств федерального бюджета, над утвержденными им лимитами бюджетных обязательств;
- непревышением бюджетных ассигнований, распределенных главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета между администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над утвержденными им бюджетными ассигнованиями;
- непревышением кассовых расходов, осуществляемых получателями средств федерального бюджета, над доведенными им лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;
- непревышением кассовых выплат, осуществляемых администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета, над доведенными им бюджетными ассигнованиями;
- соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем средств федерального бюджета;
- наличием у получателя средств федерального бюджета документов, подтверждающих в соответствии с порядком санкционирования расходов, установленным Министерством финансов Российской Федерации, возникновение у него денежных обязательств.

На **Федеральную таможенную службу** возложен контроль за соблюдением налогового, таможенного и валютного законодательства при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации.

Главные распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за подведомственными распорядителями (получателями) бюджетных средств в части обеспечения правомерного, целевого, эффективного использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами.

Главные распорядители бюджетных средств вправе проводить проверки подведомственных распорядителей (получателей) бюджетных средств и государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

Главные администраторы доходов бюджета осуществляют финансовый контроль за подведомственными администраторами доходов бюджета по осуществлению ими функций администрирования доходов.

Главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета осуществляют финансовый контроль за осуществлением подведомственными администраторами источников финансирования дефицита бюджета кассовых выплат из бюджета по погашению источников финансирования дефицита бюджета.

Главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета вправе проводить проверки подведомственных администраторов источников финансирования дефицита бюджета.

Контрольные и финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами получателей средств соответствующих бюджетов, средствами администраторов источников финансирования дефицита соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

Органы исполнительной власти (органы местной администрации) вправе создавать *подразделения внутреннего финансового аудита*, осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективность и экономность) использования бюджетных средств.

Финансовый контроль в зарубежных странах

Система органов финансового контроля в экономически развитых странах в целом однотипна и включает следующие элементы:

- *ведомство главного ревизора-аудитора* (счетная палата) с подчинением непосредственно парламенту или президенту стра-

ны. Цель этого ведомства — контроль за расходованием государственных средств и государственного имущества;

- *налоговое ведомство* с подчинением президенту, правительству либо министерству финансов, контролирующим поступление налоговых доходов в государственную казну;
- *контролирующие структуры в составе государственных ведомств*, осуществляющие проверки и ревизии подведомственных учреждений;
- *аудиторские фирмы*, осуществляющие на коммерческой основе проверку и подтверждение достоверности отчетной информации и законности финансовых операций;
- *службы внутреннего контроля (внутренний аудит)*, основная задача которых — снижение издержек, оптимизация финансовых потоков и увеличение прибыли.

В государствах тоталитарного типа с преобладающей государственной собственностью государственный финансовый контроль носит глобальный административный характер, преследуя в основном фискальные цели.

По мере укрепления основ рыночного хозяйства в странах с переходной экономикой, прежде всего России, организация финансового контроля приобретает все более правовой характер и постепенно приближается к западной модели, которая, по оценкам специалистов, в целом доказала свою эффективность.

Развитие демократии и парламентаризма вызывает необходимость более тщательного контроля за исполнительной властью и соответственно повышения профессионального уровня контрольных служб. Рыночная конкуренция заставляет фирмы совершенствовать методы внутреннего контроля, а также привлекать специалистов специализированных консультативных и аудиторских фирм.

Негосударственный финансовый контроль

С развитием рыночной экономики в Российской Федерации повышается роль финансового контроля, проводимого на основе российских законов, но без непосредственного участия государственных контролирующих органов, так называемого *негосударственного* финансового контроля.

К негосударственному относятся следующие *виды* финансового контроля:

- внутрифирменный (корпоративный);
- контроль со стороны коммерческих банков за организациями-клиентами;
- аудиторский контроль.

Внутрифирменный (корпоративный) финансовый контроль. Он осуществляется экономическими службами самого предприятия, фирмы, корпорации — бухгалтерией, финансовым отделом, службой финансового менеджмента и прочими — за финансами своего предприятия, его филиалов и дочерних структур. Службы внутреннего контроля контролируют эффективность и целесообразность денежных затрат как собственных, так и заемных средств; анализируют и сопоставляют фактические финансовые результаты с прогнозируемыми; оценивают финансовые результаты от инвестиционных проектов; контролируют финансовое состояние предприятия. Внутренний контроль сопровождает весь процесс инвестирования капитала.

Коммерческие банки. По закону они обязаны контролировать соблюдение предприятиями-клиентами установленного государством порядка ведения расчетно-кассовых операций и валютного законодательства. В случае предоставления ссуды банк контролирует использование выданной ссуды, платежеспособность клиента и ликвидность его баланса для оценки вероятности возврата ссуды с причитающимися процентами в установленный срок. Такой контроль со стороны банка — важный элемент управления кредитным риском.

Аудиторский контроль. Это новый вид финансового контроля, появившийся в России в конце 1980-х годов в целях осуществления независимой экспертизы финансовой отчетности частных коммерческих структур. Основные задачи аудиторского контроля:

- установление достоверности бухгалтерской и финансовой отчетности;
- контроль соблюдения российского законодательства при совершении тех или иных финансовых и хозяйственных операций;
- проверка платежно-расчетной документации, налоговых деклараций и других финансовых обязательств проверяемых экономических субъектов.

Аудиторские службы могут оказывать и другие услуги:

- постановку и ведение бухгалтерского учета;
- составление бухгалтерской отчетности и деклараций о доходах;
- анализ и прогнозирование финансово-хозяйственной деятельности;
- обучение работников бухгалтерских служб и консультирование в вопросах законодательства;
- проработку и реализацию рекомендаций, полученных от различных контролирующих органов.

Аудиторская проверка может быть обязательной и инициативной.

Инициативная проверка осуществляется по предложению самого экономического субъекта.

Обязательная проверка проводится в установленном порядке во всех случаях, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1994 г. Обязательной аудиторской проверке подлежат

все кредитные организации, включая ЦБ РФ, страховые компании, биржи, внебюджетные фонды, создаваемые за счет обязательных отчислений, благотворительные фонды, все предприятия, созданные в форме открытого акционерного общества, независимо от числа акционеров и размера уставного капитала, а также предприятия, имеющие в уставном капитале долю, принадлежащую иностранным инвесторам.

Ежегодному аудиторскому контролю подлежат также предприятия, за исключением государственных и муниципальных, отдельные показатели деятельности которых превышают критерии, установленные законодательством. Обязательная аудиторская проверка может быть проведена и по поручению государственных органов — прокуратуры, казначейства, налоговой службы. Уклонение юридического лица от проведения обязательной аудиторской проверки либо препятствование ее проведению влечет за собой взыскание штрафа по решению суда.

Аудиторские проверки могут проводить как *отдельные граждане*, прошедшие государственную аттестацию и зарегистрированные в качестве предпринимателей-аудиторов, так и *аудиторские фирмы*, в том числе и иностранные, которые могут иметь любую организационно-правовую форму, предусмотренную российским законодательством, кроме открытого акционерного общества. Организация проведения аттестации в России возложена на Министерство финансов Российской Федерации (общий аудит, аудит страховых организаций, аудит бирж, внебюджетных фондов и инвестиционных институтов) и Банк России (банковский аудит). После получения лицензии на право осуществления аудиторской деятельности такие компании и граждане включаются в государственный реестр аудиторов и аудиторских фирм. Аудиторские фирмы и аудиторы не могут одновременно заниматься какой-либо другой предпринимательской деятельностью.

Все аудиторские услуги платные. Отношения аудиторской фирмы с клиентами, как правило, оформляются договором с оплатой услуг по договорным ценам. Если аудиторская проверка проводится на основе поручения судебных органов при наличии уголовного дела, принятого к производству, или дела, подведомственного арбитражному суду, оплата аудиторских услуг производится за счет проверяемой организации по тарифам, установленным Правительством Российской Федерации, а в случае финансовой несостоятельности — из средств федерального бюджета (бюджета соответствующей территории) с последующим возмещением из имущества проверяемой организации, признанной судом банкротом.

В соответствии с Временными правилами аудиторской деятельности в Российской Федерации, утвержденными указом Президента РФ от 23 декабря 1993 г., результат аудиторской проверки оформ-

ляется в виде *заключения* аудитора или аудиторской фирмы. Этот документ имеет юридическую силу для всех юридических и физических лиц, государственных и судебных органов. Различают четыре варианта заключения:

- (1) *заключение без замечаний* — аудитор подтверждает достоверность показателей финансовой и бухгалтерской отчетности;
- (2) *заключение с замечаниями (оговорками)*, свидетельствующее не только об общем положительном мнении аудитора о достоверности отчетности, но и о наличии отдельных упущений, которые указаны в аналитическом разделе заключения;
- (3) *отрицательное заключение* составляется в тех случаях, когда, по мнению аудитора, бухгалтерская отчетность на предприятии не соответствует требованиям законодательства, а финансовая отчетность недостоверна и не дает представления о реальном состоянии финансов на предприятии;
- (4) *заключение не составляется* в том случае, если аудитору не была предоставлена возможность получить необходимую информацию о проверяемом объекте.

Сфера действия аудиторского контроля в России расширяется по мере становления и развития рыночных отношений, одновременно повышаются требования к качеству аудита и профессиональному уровню аудиторов.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под управлением финансами и системой управления финансами?
2. Охарактеризуйте функциональные элементы управления финансами. Раскройте содержание функций управления финансами.
3. Что понимается под финансовым аппаратом? Какие органы власти к нему относятся? Перечислите их функции по управлению финансами.
4. Назовите функции Президента Российской Федерации в управлении финансами.
5. Какие органы осуществляют оперативное управление финансами в Российской Федерации? Их функции, задачи.
6. Перечислите основные функции и задачи Министерства финансов Российской Федерации.
7. Расскажите о полномочиях министра финансов Российской Федерации.
8. Охарактеризуйте структуру Министерства Российской Федерации.
9. Назовите органы, осуществляющие управление финансами на субфедеральном и местном уровнях, задачи, решаемые ими.
10. Какие органы осуществляют управление финансами коммерческих и некоммерческих организаций? Перечислите их функции.

11. Что понимается под финансовым контролем, каково его содержание?
12. Назовите принципы организации и проведения финансового контроля, принятые IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г. в г. Лиме (Франция), которые нашли свое отражение в Лимской декларации руководящих принципов контроля. Раскройте их содержание.
13. По каким признакам классифицируется финансовый контроль?
14. Охарактеризуйте формы проведения финансового контроля, приведите примеры.
15. Какие приемы и способы используются в практике финансового контроля? Охарактеризуйте их.
16. Какие органы осуществляют государственный финансовый контроль в Российской Федерации? Перечислите их функции.

Блок 3. *Финансовая политика.* *Финансовое планирование, прогнозирование* *и регулирование социально-* *экономических процессов*

Структурная единица 3.1 *Финансовая политика государства*

Содержание и значение финансовой политики государства, принципы ее формирования

Финансовая политика — основополагающий элемент в системе управления финансами как на макро-, так и на микроэкономическом уровне. При организации финансовых отношений по распределению, перераспределению и использованию валового внутреннего продукта и национального дохода государство определяет главные цели и задачи, стоящие перед обществом и соответственно перед финансовой системой страны, всеми ее сферами и звеньями.

Финансовая политика — это определение целей и задач, на решение которых направляется процесс формирования, распределения и перераспределения валового внутреннего продукта для обеспечения финансовыми ресурсами непрерывного воспроизводственного процесса и удовлетворения отдельных конкретных потребностей воспроизводства.

Главная цель финансовой политики состоит в создании финансовых условий для социально-экономического развития общества, повы-

шения уровня и качества жизни населения. Достижение этой цели возможно лишь при эффективности конкретных форм распределения, перераспределения и использования имеющихся финансовых ресурсов общества и финансового потенциала государства.

Государство в лице органов законодательной (представительной) и исполнительной власти — *главный субъект* проводимой финансовой политики. Оно разрабатывает стратегию основных направлений финансового развития на перспективу, определяет тактику действий на предстоящий период, определяет средства и пути достижения стратегических задач. *Субъектами* финансовой политики являются также *органы местного самоуправления, организации различных форм собственности.*

Объектами финансовой политики являются *денежные отношения по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств во всех сферах и звеньях финансовой системы.*

Финансовая стратегия — долговременный курс финансовой политики, рассчитанный на длительную перспективу и предусматривающий решение, как правило, крупномасштабных задач.

Финансовая тактика — это методы решения финансовых задач на важнейших участках финансовой стратегии. Стратегия и тактика финансовой политики взаимосвязаны.

Общими *принципами* формирования финансовой политики государства в глобальном плане следующие:

- *выработка научно обоснованной концепции развития финансов.* Она формируется на основе анализа текущего состояния экономики, перспектив ее стабилизации, развития производительных сил и производственных отношений, потребностей народного хозяйства и населения страны в финансовых ресурсах. Цель научно обоснованной концепции развития финансов — наиболее полная мобилизация финансовых ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей развития общества. Она предусматривает создание благоприятных условий для развития промышленного и сельскохозяйственного производства, непродовольственной сферы и предпринимательской деятельности;
- *концентрация части финансовых ресурсов в централизованных фондах государства.* Формирование централизованных фондов денежных средств государства осуществляется в целях обеспечения финансирования расходов на содержание органов государственной власти, армии, судебно-исполнительных органов, учреждений образования, здравоохранения, культуры, а также накопления средств на строительство объектов обще-

государственного и оборонного значения. Формирование централизованных фондов денежных средств государства происходит как на стадии первичного распределения национального дохода (в форме косвенных налогов), так и на стадии вторичного его распределения (перераспределения) в форме части прибыли предприятий и доходов населения. Централизация части финансовых ресурсов характерна для всех государств;

- *определение основных направлений использования финансовых ресурсов государства.* Цель выработки основных направлений — наиболее эффективное использование ресурсов путем распределения их, прежде всего, в приоритетные сферы, а также в социальную сферу. Достижение наибольших результатов при наименьших финансовых затратах остается первостепенной задачей как для государства в целом, так и для каждого хозяйствующего субъекта;
- *осуществление практических действий, направленных на достижение поставленных целей, определение финансового воздействия на развитие экономики.* Реализация этого принципа возможна только при функционировании эффективного *финансового механизма*, который можно определить как совокупность способов организации финансовых отношений. Он включает:
 - методы распределения национального дохода;
 - способы образования государственных бюджетных фондов на федеральном и территориальном уровнях;
 - методы образования государственных внебюджетных социальных фондов;
 - виды платежей в бюджет и государственные внебюджетные фонды;
 - финансовое планирование и прогнозирование;
 - финансовый контроль.

Таким образом, *государственная финансовая политика* — это часть социально-экономической политики государства по обеспечению сбалансированного роста финансовых ресурсов во всех звеньях финансовой системы страны.

Игнорирование необходимости сбалансированного роста финансовых ресурсов во всех сферах и звеньях финансовой системы, как показывает мировой опыт, ведет к деградации самой финансовой системы, упадку и развалу экономики.

Результативность государственной финансовой политики тем выше, чем больше она учитывает потребности общественного развития, интересы всех слоев и групп общества, конкретно-исторические условия. Являясь главным субъектом проводимой финансовой политики, государство разрабатывает стратегию основных направлений финансового развития на перспективу, определяет тактику действий

на предстоящий период, определяет средства и пути достижения стратегических задач.

Финансовая политика России на современном этапе социально-экономического развития

Финансовая политика — это особая сфера деятельности Президента и Правительства Российской Федерации, направленная на мобилизацию финансовых ресурсов общества, их рациональное распределение и перераспределение, эффективное использование для финансового обеспечения реализации программы социально-экономического развития страны.

Современная финансовая политика — составная часть социально-экономической политики Российской Федерации, основные цели и задачи которой разрабатываются и реализуются государственными органами исполнительной власти во главе с Президентом Российской Федерации и утверждаются законодательными органами власти в ходе рассмотрения и утверждения федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также при разработке, принятии решения о бюджете муниципального образования и его реализации органами местного самоуправления на очередной финансовый год и плановый период.

Финансовая политика Российской Федерации определяется положениями Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и ежегодными бюджетными посланиями Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу».

Основные приоритеты развития России на долгосрочную перспективу. Основными направлениями социально-экономической политики Президента и Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу являются:

- последовательное повышение уровня жизни населения;
- снижение социального неравенства;
- сохранение культурных ценностей;
- обеспечение независимой и достойной России роли в мировом сообществе.

Для реализации этих целей в ближайшее десятилетие должны быть решены многие социальные, макроэкономические, структурно-инвестиционные, конституционные, финансовые и другие задачи.

Первая задача. Преодоление послекризисного спада уровня жизни на основе соответствующего роста ВВП и эффективности производства, создание благоприятных условий для расширения внутрен-

него спроса, что в первую очередь требует сокращения дифференциации доходов населения за счет усиления адресности социальной поддержки, повышения оплаты труда в соответствии с ростом его производительности, обеспечения эффективности уровня занятости трудоспособного населения.

Вторая задача. Создание условий для достижения роста производства преимущественно за счет интенсивных факторов, т.е. на основе модернизации и повышения эффективности экономики. Необходимые условия реализации этой задачи:

- защита прав собственности;
- наличие эффективной финансовой системы, способной перераспределять капитал;
- макроэкономическая стабильность, обеспечивающая низкие положительные процентные ставки и удержание низкой инфляции, на основе реструктуризации соответствующих отраслей и формирования рынков на их продукцию и услуги.

Важнейшим фактором повышения общей эффективности экономики является устранение диспропорций в системе относительных цен, снижение энергоемкости производства, сокращение косвенного субсидирования хозяйствующих субъектов государственными и муниципальными органами власти и домохозяйствами.

Третья задача. Нормализация функционирования и воспроизводства производственно-технологического аппарата. Необходимо расширение внутренних финансовых источников инвестиций, прежде всего, за счет роста доходов и накоплений реального сектора и привлечения сбережений населения, а также создания благоприятных условий для притока прямых иностранных инвестиций.

Четвертая задача. Формирование институциональной среды, которая стимулировала бы экономический рост на основе притока капитала в реальный сектор экономики.

Пятая задача. Неукоснительное выполнение государством своих финансовых обязательств и превращение бюджета в активный инструмент государственной экономической политики. В первую очередь это касается повышения эффективности расходования бюджетных средств, что особенно важно в условиях, когда увеличение непроцентных расходов затруднено в силу необходимости выполнения финансовых обязательств перед внешними и внутренними кредиторами.

Шестая задача. Укрепление экономических основ федерализма, что подразумевает упрочение единого экономического пространства на основе приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Одновременно необходимо повышение экономической самостоятельности и ответственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе разграничения функций, полномочий, ис-

точников формирования финансовых ресурсов между федеральным и региональными уровнями. Необходимо также создание условий и стимулов для активизации участия регионов в выполнении общегосударственных и межрегиональных программ, сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов на основе федеральной системы социальных стандартов и нормативов (с учетом региональной специфики).

Седьмая задача. Осуществление денежно-кредитной политики, направленной на поддержание возможно более низкого инфляционного фона, не подрывающей мотивации к сбережению и инвестированию; обеспечение предсказуемой динамики валютного курса, низких положительных процентных ставок, а также сбалансированного денежного предложения и спроса. Достижение реальных результатов по этим направлениям должно привести к сохранению положительных тенденций в экономике, снижению инфляции, нормализации денежного обращения, увеличению доходов бюджета и в конечном счете к стабилизации и повышению уровня жизни населения, снижению его дифференциации по доходам, в том числе и в региональном разрезе.

Основные приоритеты развития России на среднесрочную перспективу. Правительству Российской Федерации предстоит сконцентрировать свои усилия на следующих приоритетных направлениях социально-экономической политики:

- необходимо продолжить реформирование системы образования, в том числе дошкольного, совершенствование образовательных программ и стандартов, обеспечение ориентации на потребности рынка труда, реструктуризации сети образовательных организаций, совершенствование порядка финансирования образовательных учреждений с учетом перехода на нормативно-подушевое финансирование и внедрение образовательных кредитов, создание независимых систем контроля за качеством образования;
- повысить эффективность функционирования системы здравоохранения. Конкретизировать государственные гарантии в области здравоохранения, реорганизовать систему оказания медицинской помощи за счет усиления роли первичной медико-санитарной помощи в соответствии с имеющимися ресурсами, совершенствовать систему обязательного медицинского страхования, использовать новые организационно-правовые формы медицинских организаций, способствующих эффективному использованию имеющихся ресурсов;
- повысить эффективность программ в области социальной политики, борьбы с бедностью, уточнить существующие механизмы предоставления социальной помощи. Обеспечить координацию деятельности всех органов, предоставляющих жилищные

субсидии и иные формы социальной помощи на основе совместного планирования и реализации программ помощи бедным, содействовать повышению трудовой мобильности;

- продолжить реализацию административной реформы и реформы государственной службы. Обеспечить осуществление судебной реформы и реформы правоохранительных органов;
- в инновационной сфере повысить роль научных исследований и разработок, использовать научный потенциал как один из основных источников устойчивого экономического роста. Создать благоприятные условия для внедрения в производство передовых технологий;
- способствовать модернизации производственных мощностей, изменению структуры экономики в пользу обрабатывающих производств при активном участии бизнеса, устранив ограничения инфраструктурного и технологического характера. Развивать конкуренцию при сокращении нерыночного сектора в условиях создания и совершенствования финансовых рынков, малого бизнеса;
- для формирования рынка доступного жилья развивать институты ипотечного жилищного кредитования, повысить доступность социального жилья;
- способствовать развитию агропромышленного комплекса, повысить доступность кредитных ресурсов для производителей сельскохозяйственной продукции, развивать механизмы лизинга сельскохозяйственной техники, повысить эффективность информационного обеспечения;
- содействовать развитию российских регионов, созданию условий, стимулирующих субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к мобилизации ресурсов экономического роста.

Региональный аспект социально-экономического развития России.

В территориальном социально-экономическом развитии Российской Федерации наблюдается некоторая асимметрия по значению *интегральной оценки уровня социально-экономического развития регионов*.

Показатели, определяющие интегральную оценку уровня социально-экономического развития регионов, включают *три блока*:

- (1) производственный (валовой региональный продукт (ВРП) с учетом уровня покупательной способности) на душу населения, тыс. руб.; объем внешнеторгового оборота на душу населения, тыс. долл. США; финансовая обеспеченность региона (с учетом уровня покупательной способности) на душу населения, тыс. руб.; общий объем розничного товарооборота и платных услуг (с учетом уровня покупательной способности) на душу населения, тыс. руб.);

- (2) *ресурсно-инфраструктурный* (объем инвестиций в основной капитал на душу населения, тыс. руб.; доля занятых на малых предприятиях в общей численности занятых в экономике, %; основные фонды отраслей экономики (по полной балансовой стоимости с учетом степени удорожания капитальных затрат) на душу населения, тыс. руб.; коэффициент плотности автомобильных дорог — коэффициент Энгеля);
- (3) *социальный* (уровень регистрируемой безработицы, % к экономически активному населению; соотношение среднедушевых доходов и среднедушевого прожиточного минимума; доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %; обеспеченность местами детей, находящихся в дошкольных учреждениях, детей дошкольного возраста на 100 мест; выпуск специалистов высшими и государственными средними учебными заведениями, специалистов на 10 000 чел.; обеспеченность населения врачами и средним медицинским персоналом, на 10 000 чел.; обеспеченность населения амбулаторно-поликлиническими учреждениями, число посещений за смену на 10 000 чел.).

По значению интегральной оценки уровня социально-экономического развития регионы дифференцируются следующим образом (по данным Минэкономразвития и торговли Российской Федерации):

- (1) *высокий* (9 регионов с высоким уровнем социально-экономического развития: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Тюменская область, Самарская область, Липецкая область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ярославская область и Московская область);
- (2) *выше среднего* (16 регионов с уровнем развития выше среднего: Свердловская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Коми, Республика Башкортостан, Вологодская область, Пермский край, Нижегородская область, Магаданская область, Ленинградская область, Омская область, Томская область, Челябинская область, Республика Саха (Якутия), Белгородская область, Сахалинская область, Смоленская область);
- (3) *средний* (21 регион со средним уровнем социально-экономического развития: Оренбургская область, Чукотский автономный округ, Кемеровская область, Калининградская область, Калужская область, Рязанская область, Республика Карелия, Ненецкий автономный округ, Новгородская область, Астраханская область, Волгоградская область, Псковская область, Тверская область, Новосибирская область, Мурманская область, Тульская область, Красноярский край, Краснодарский край, Орловская область, Курская область, Ростовская область);

- (4) *ниже среднего* (19 регионов с уровнем социально-экономического развития ниже среднего: Архангельская область, Воронежская область, Костромская область, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Чувашская Республика, Республика Мордовия, Хабаровский край, Удмуртская Республика, Тамбовская область, Брянская область, Пензенская область, Ставропольский край, Саратовская область, Республика Марий Эл, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Хакасия, Корякский автономный округ, Иркутская область, Кировская область);
- (5) *низкий* (11 регионов с низким уровнем социально-экономического развития: Владимирская область, Камчатский край, Амурская область, Еврейская автономная область, Ульяновская область, Республика Калмыкия, Приморский край, Алтайский край, Республика Алтай, Ивановская область, Эвенкийский автономный округ);
- (6) *крайне низкий* (13 регионов с крайне низким уровнем социально-экономического развития: Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Агинский Бурятский автономный округ, Республика Бурятия, Курганская область, Коми, Пермский автономный округ, Читинская область, Республика Адыгея, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Республика Дагестан, Республика Тыва, Республика Ингушетия, Чеченская Республика).

Тенденции в дифференциации регионов России в среднесрочной перспективе. В 2006—2008 гг. социально-экономическое развитие Российской Федерации характеризуется:

- повышением уровня социально-экономического развития значительной части регионов;
- переходом в группы с более высоким уровнем развития более четверти субъектов Российской Федерации;
- увеличением количества регионов со средним уровнем социально-экономического развития;
- стабилизацией темпов роста социально-экономических показателей в наиболее развитых субъектах Российской Федерации, что приведет к сокращению межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития.

Направления государственной финансовой политики

В качестве важнейших направлений государственной финансовой политики выступают: бюджетная, фискальная, налоговая, инвестиционная, социальная, таможенная политика.

Бюджетная политика. Бюджетная политика представляет собой *совокупность мероприятий по осуществлению взаимодействия бюджетов разных уровней*. Собственно бюджетная политика выражается в структуре расходной части бюджета, в распределении расходов между бюджетами разных уровней, в источниках и способах покрытия бюджетного дефицита, в формах и методах управления государственным долгом. От характера решения этих вопросов зависит социально-экономическая направленность бюджетной политики, тип построения модели бюджетного федерализма в государствах с федеративным устройством.

Регулирование финансовых отношений с использованием научно обоснованной фискальной политики. Фискальная политика — это *политика правительства в области налогообложения и государственных расходов, часть финансовой политики, направленной на пополнение государственной казны*. Потребность в разработке такой политики особенно усилилась во второй половине XX в., когда государственные финансы стали играть значительную роль в обеспечении стабильного экономического роста. Фискальная политика как способ финансового регулирования осуществляется с помощью таких мощных рычагов, как налогообложение и государственные расходы (бюджетные расходы).

Среди рычагов государственного финансового регулирования основная роль принадлежит *налогам*. С их помощью регулируются уровень рентабельности и размер денежных накоплений предприятий. Система налоговых льгот способствует ускоренному развитию приоритетных отраслей, обновлению основных фондов.

Налоговая политика. Налоговая политика представляет собой *деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по принудительному изъятию части доходов, получаемых хозяйствующими субъектами и населением, в целях формирования доходной части соответствующего бюджета*. Налоговая политика определяет выбор состава налогов, размера их ставок, льгот и санкций по каждому виду налогов. Одновременно устанавливается мера конфискационной или стимулирующей направленности отдельного налога. Налоговая политика находит свое воплощение в построении той или иной налоговой системы. Налоговые системы в развитых странах мира характеризуются разнообразием видов налогов и объектов налогообложения, а также характером взаимоотношений налогоплательщиков с налоговыми органами. Тем не менее мировой практикой выработаны определенные принципы и подходы к построению налоговой системы, выявлены негативные последствия введения определенных налогов, систем налогообложения.

Инвестиционная политика. Инвестиционная политика представляет собой *комплекс мероприятий по созданию условий для привлечения отечественных и иностранных инвестиций прежде всего в реаль-*

ный сектор экономики и определяет, во-первых, цели и направления инвестиций, во-вторых, формы государственного регулирования инвестиционной деятельности.

Инвестиционная политика как часть финансовой политики реализуется на разных уровнях государственного управления и управления финансами хозяйствующих субъектов, поскольку она охватывает как финансирование государственных инвестиций, так и создание благоприятного инвестиционного климата для частных инвесторов и предприятий, осуществляющих капитальное строительство за счет собственных средств.

Главные *цели* государственной инвестиционной политики России заключаются в следующем:

- последовательное повышение уровня жизни населения;
- инвестиции в человека;
- восстановление экономической и политической роли страны в мировом сообществе;
- мобилизация финансовых ресурсов, необходимых для инвестиционной деятельности;
- преодоление спада инвестиционной активности;
- повышение эффективности капитальных вложений.

Основная *задача* в этой связи — создание и поддержание условий для прироста частных инвестиций в реальный сектор экономики, который бы полностью удовлетворял спрос рынка на инвестиционные ресурсы, т.е. задача состоит в том, чтобы инвесторам было выгодно вкладывать финансовые средства в экономику России, чтобы огромные капиталы «не убежали» из России, а, наоборот, чтобы происходил приток иностранного капитала.

Приоритетами государственной инвестиционной политики в этих условиях будут содействие:

- коренной модернизации производства и его структурной перестройке;
- повышению конкурентоспособности обрабатывающего сектора промышленности;
- ускоренному инвестиционному развитию секторов «новой экономики», прежде всего становлению инновационных и информационных отраслей, формированию нового технологического облика национального хозяйства.

Достижение указанных целей государственной инвестиционной политики требует осуществления комплекса мер по созданию благоприятного инвестиционного климата в стране, поддержке инвестиционных инициатив рыночного сектора экономики, формированию законодательных и институциональных условий хозяйственной деятельности частных инвесторов, адекватных современным требованиям рынка.

Социальная политика. Социальная финансовая политика связана, прежде всего, с *решением задач финансового обеспечения прав граждан России, установленных в Конституции Российской Федерации*. В Конституции Российской Федерации провозглашено: каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39). Кроме того, в этой статье Конституции сказано, что государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность. В настоящее время социальная финансовая политика охватывает пенсионную политику, миграционную политику, политику финансовой помощи отдельным социальным группам населения, т.е. социальную помощь, и др. На обеспечение социальной политики государство направляет средства за счет: средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, бюджетов муниципальных образований, а также государственных внебюджетных социальных фондов.

Таможенная политика. Таможенная политика представляет собой *симбиоз налоговой и ценовой политики, ограничивая или расширяя доступ на внутренний рынок товаров и услуг и поощряя либо сдерживая экспорт товаров и услуг из страны*. Таким образом, таможенная политика во многом предопределяет распределительные процессы не только между хозяйствующими объектами и государством, но и между хозяйствующими субъектами и отраслями, регионами. Таможенная политика России в настоящее время во многом зависит от бюджетной политики, направленной на увеличение сбора таможенных налогов и платежей.

Основными направлениями таможенной и тарифной политики в Российской Федерации являются:

- повышение эффективности импортного таможенного тарифа за счет его дифференциации путем введения в него автоматических регуляторов уровня ставок пошлин («ценовые» и «качественные») на отдельные виды продукции;
- снижение ввозных пошлин на технологическое оборудование, которое не производится Российской Федерацией;
- отмена экспортных пошлин на продукцию с высокой степенью переработки;
- совершенствование механизма квотирования импорта мяса и птицы;
- расширение форм государственной поддержки экспорта российских товаров и услуг, не противоречащих условиям вступления в ВТО.

Особенности финансовой политики органов государственной власти России в 90-е годы XX столетия. *Государственная финансовая*

политика последнего десятилетия XX в. в России была оторвана от решения задач социально-экономического развития общества, зачастую носила самодостаточный характер. Принятие в качестве приоритетных целей финансовой политики России «вхождение в мировую финансовую систему», «недопущение бюджетного дефицита», «осуществление финансовой стабилизации» можно рассматривать как средства решения определенных социально-экономических задач общества, если финансовая политика имеет четкую целевую ориентацию в отношении развития экономики. *Финансовая политика этого периода либо не имела четкой целевой ориентации в отношении развития экономики, либо камуфлировала эти цели.* Цели построения рыночной экономики, приватизации государственного имущества, реструктуризации экономики не связаны с глобальными целями развития самой экономики. Они не согласованы между собой и не ориентированы на достижение определенного результата — рост ВВП, рост доходов населения и т.д. Нельзя считать самодостаточной целью финансовой политики «вхождение в мировую финансовую систему». Включаться в мировую финансовую систему необходимо, но для того, чтобы достичь определенных результатов, в том числе и повышения благосостояния населения. Не может быть главной целью финансовой политики сокращение бюджетного дефицита. Лауреат Нобелевской премии по экономике 1996 г. Ульям Викри категорически выступает против «навязчивой погони политиков за святым Граалем сбалансированного бюджета». По его мнению, «стремиться надо не к сбалансированному бюджету, а к сбалансированному рынку труда» (Рейтер, газета «Сегодня», 1996, 10 окт.).

Правильность целей финансовой политики, их реалистичность и здоровая агрессивность, мобилизующий характер проверяются в процессе экономической деятельности всех звеньев хозяйства, включая деятельность Министерства финансов. В последнее десятилетие прошлого века, несмотря на широкий размах реформ (а может быть, именно по этой причине), политика финансовой стабилизации привела к перманентному (т.е. постоянному, непрерывно продолжающемуся) кризису реального сектора экономики, почти двукратному падению производства, огромной зависимости экономики от внутренних и внешних займов и к резкому сокращению доходов и снижению продолжительности жизни российского населения. *Успех финансовых реформ лежит на весах народно-хозяйственного успеха.* В этом суть финансовой политики, главная ее целевая направленность. *В реальной действительности финансовая политика последнего десятилетия XX в. была направлена на быстрое изменение социального строя общества.* Цель эта в основном достигнута. Возврат к централизованно распределительной системе уже невозможен.

Финансовая политика организации. Предприятия в рыночной экономике, являясь хозяйствующими субъектами, располагают соб-

ственными финансовыми ресурсами и вправе определять свою финансовую политику самостоятельно.

Цель разработки финансовой политики предприятия — построение эффективной системы управления финансами, направленной на достижение стратегических и тактических целей его деятельности.

Указанные цели индивидуальны для каждого хозяйствующего субъекта. Предприятия в условиях высокой инфляции и существующей налоговой политики государства могут иметь различные интересы в вопросах формирования и использования прибыли, выплаты дивидендов, регулирования издержек производства, увеличения имущества и объемов продаж (выручки от реализации).

Однако все эти аспекты деятельности предприятия, отраженные в финансовом, налоговом и управленческом типах учета, поддаются управлению с помощью методов, наработанных мировой практикой, совокупность которых и составляет *систему управления финансами*.

Финансовая политика предприятия — это совокупность методов управления финансовыми ресурсами предприятия, направленных на формирование, рациональное и эффективное использование финансовых ресурсов.

Стратегическими задачами разработки финансовой политики предприятия являются:

- оптимизация структуры капитала и обеспечение финансовой устойчивости предприятия;
- максимизация прибыли;
- достижение прозрачности финансово-экономической деятельности предприятия для собственников (участников, учредителей), инвесторов, кредиторов;
- обеспечение инвестиционной привлекательности предприятия;
- создание эффективного механизма управления предприятием;
- использование предприятием рыночных механизмов привлечения финансовых средств (коммерческие кредиты, бюджетные кредиты на возвратной основе, выпуск ценных бумаг и др.).

Тактические финансовые задачи индивидуальны для каждого предприятия. Они вытекают из стратегических задач, налоговой политики, возможностей использования прибыли предприятия на развитие производства и т.п.

Разработка финансовой политики предприятия осуществляется на основе соответствующих Методических рекомендаций, утвержденных приказом Министерства экономики Российской Федерации от 1 октября 1997 г. № 118. Указанные рекомендации были разработаны во исполнение постановления Правительства РФ от 28 августа 1997 г. № 1081.

Согласно этому документу к *основным направлениям разработки финансовой политики предприятия* относятся:

- анализ финансово-экономического состояния предприятия;
- разработка учетной и налоговой политики;
- выработка кредитной политики предприятия;
- управление оборотными средствами, кредиторской и дебиторской задолженностью;
- управление издержками, включая выбор амортизационной политики;
- выбор дивидендной политики.

Анализ финансово-экономического состояния предприятия является той базой, на которой строится разработка финансовой политики. Внимание уделяется не только методам финансового анализа, но и исследованию полученных результатов, и выработке управленческих решений. Основные компоненты финансово-экономического анализа деятельности предприятия — анализ бухгалтерской отчетности, в том числе горизонтальный, вертикальный, трендовый анализ бухгалтерского баланса, расчет финансовых коэффициентов.

Анализ бухгалтерской отчетности представляет собой изучение абсолютных показателей, представленных в бухгалтерской отчетности. В процессе анализа бухгалтерской отчетности определяются состав имущества предприятия, его финансовые вложения, источники формирования собственного капитала, оцениваются связи с поставщиками и покупателями, определяются размер и источники заемных средств, оцениваются объемы выручки от реализации продукции (товаров, работ, услуг) и размер прибыли. Горизонтальный анализ состоит в сравнении показателей бухгалтерской отчетности с показателями предыдущих периодов. Вертикальный анализ производится в целях выявления удельного веса отдельных статей отчетности в общем итоговом показателе и последующего сравнения результатов с данными предыдущего периода. Трендовый анализ основан на расчете относительных отклонений показателей отчетности за ряд лет от уровня базисного года.

Разработка учетной политики как системы методов и приемов ведения бухгалтерского учета обязательна для всех предприятий в соответствии с Положением по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» (ПБУ 1/98), утвержденным приказом Министерства финансов РФ от 9 декабря 1998 г. № 60. Выбор вариантов тех или иных положений учетной политики целесообразно осуществлять с учетом результатов проведенного анализа финансово-экономического состояния предприятия, поскольку от принятых в этой части решений напрямую зависят количество и суммы перечисляемых налогов в бюджет и внебюджетные фонды, структура баланса, значения ряда ключевых финансово-экономических показателей. При определении учетной политики у предприятия суще-

ствуется выбор методов списания сырья и материалов в производство, вариантов списания малоценных и быстроизнашивающихся предметов, методов оценки незавершенного производства, возможности применения ускоренной амортизации, вариантов формирования ремонтных и страховых фондов и т.д.

Наибольший эффект оптимизация учетной политики дает на этапе маркетинговых исследований конкретных видов продукции, освоения их производства, а также планирования новых производств и участков, технологических схем и создания новых структур.

Разработка кредитной политики предприятия. В этих целях рекомендуется провести анализ структуры пассива баланса и уровень соотношения собственных и заемных средств. На основании этих данных предприятие решает вопрос о достаточности собственных оборотных средств либо их недостатке и принимается решение о привлечении заемных средств, просчитывается эффективность различных вариантов. В отдельных случаях предприятию целесообразно брать кредиты и при достаточности собственных средств, если эффект от привлечения и использования заемных кредитных средств будет выше, чем процентная ставка; в этом случае рентабельность собственного капитала повышается. Принимая решение о привлечении заемных средств, предприятию целесообразно составить план их возврата, рассчитать за период кредита процентную ставку и определить суммы процентов по данному кредитному договору, а также источники их выплаты с учетом порядка и условий налогообложения прибыли. Следует также учитывать порядок налогообложения курсовых разниц в том случае, если кредит взят в валюте. Финансовым службам предприятия следует учитывать все возможные выгоды и затраты по привлечению финансовых ресурсов как через систему кредитования, так и через инструменты рынка ценных бумаг, а также разработать схему обеспечения их погашения с учетом всех возможных источников получения предприятием средств.

Управление оборотными средствами (денежными средствами, рыночными ценными бумагами), *дебиторской и кредиторской задолженностью* — основная проблема управления финансами, поскольку предприятию приходится постоянно сталкиваться с проблемой выбора между рентабельностью и вероятностью неплатежеспособности (стоимость активов предприятия становится меньше его кредиторской задолженности). Финансовой службе предприятия целесообразно постоянно контролировать очередность сроков финансирования активов, выбирая один из нескольких существующих на практике способов:

- хеджирование (компенсация активов обязательствами при равном сроке погашения);
- финансирование по краткосрочным ссудам;
- финансирование по долгосрочным ссудам;

- финансирование преимущественно по долгосрочным ссудам (консервативная политика);
- финансирование преимущественно по краткосрочным ссудам (агрессивная политика).

В настоящих условиях предприятие может поддерживать обеспеченность взятых ссуд следующими методами: увеличение доли ликвидных активов; удлинение сроков, на которые выдаются ссуды предприятию. Однако следует учесть, что эти методы ведут к снижению прибыльности: в первом случае — путем вложения средств в малоприбыльные активы; во втором — посредством возможности выплаты процентов по ссуде в период наличия собственных средств. Кроме того, может быть применен метод финансирования за счет откладывания выплат по обязательствам, однако существуют пределы, установленные законодательством, до которых предприятие может относить сроки платежей.

В результате анализа оборачиваемости дебиторской и кредиторской задолженности с учетом их нормативных значений рекомендуется провести следующие мероприятия:

- принятие решения о замене неденежных форм расчетов или по крайней мере об установлении их оптимального критического уровня на основе анализа эффективности вексельных расчетов или операций по переуступке прав требования долга;
- составление программы по ликвидации задолженности по выплате заработной платы (при наличии такой задолженности);
- рассмотрение возможности реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет и внебюджетные государственные фонды.

В результате такого анализа целесообразно провести полную инвентаризацию задолженности в целях реализации возможности взаимного погашения задолженности либо ее реструктуризации или провести анализ и списание безнадежных долгов и невостребованных сумм. В ряде случаев предприятию следует начать претензионную работу или обращаться с исками в арбитражный суд. Целесообразно выполнять вышеуказанные мероприятия в следующем порядке:

- провести анализ оборачиваемости дебиторской и кредиторской задолженности;
- провести инвентаризацию задолженности;
- рассчитать штрафные санкции;
- начать претензионную работу;
- обратиться в арбитражный суд.

Управление издержками и выбор амортизационной политики. В этих целях рекомендуется использовать данные финансово-экономического анализа, дающие первоначальное представление об уровне издержек предприятий, а также уровне рентабельности. При разра-

ботке учетной политики предприятия рекомендуется выбрать такие методы калькуляции себестоимости, которые обеспечивают наиболее наглядное представление о структуре издержек производства, уровне постоянных и переменных затрат, доле коммерческих расходов. Экономическим службам целесообразно периодически проводить анализ структуры издержек производства, производя сравнение с различного рода базовыми данными и изучая природу отклонений от них. На основе анализа вырабатываются мероприятия по оптимизации издержек (переменных, постоянных, смешанных) и достижению безубыточной работы предприятия.

Выбор амортизационной политики имеет большое значение в финансовой политике предприятия. В соответствии с действующим законодательством предприятие может применять метод ускоренной амортизации, т.е. ускоренно накапливать средства на замену оборудования, увеличивая тем самым издержки. Предприятие может произвести переоценку основных средств с учетом рыночной стоимости либо по рекомендуемым коэффициентам, что ведет к изменению издержек производства в сторону повышения, а также суммы налога на имущество, а следовательно, на уровень внереализационных расходов. Кроме того, сумма амортизации влияет и на налогооблагаемую прибыль предприятия. Информационной базой для расчетов по определению групп затрат и разработки амортизационной политики являются бухгалтерские группировочные ведомости по учету затрат, журналы-ордера, отчеты цехов и структурных подразделений.

Выработка дивидендной политики. Она диктуется необходимостью решения следующих проблем:

- с одной стороны, выплата дивидендов должна обеспечить защиту интересов собственника и создать предпосылки для роста курсовой цены акций, и в этом смысле их максимизация является положительной тенденцией;
- с другой стороны, максимизация выплаты дивидендов сокращает долю прибыли, реинвестируемой в развитие производства.

При формировании дивидендной политики необходимо учитывать, что классическая формула: «курс акций прямо пропорционален дивиденду и обратно пропорционален процентной ставке по альтернативным вложениям» — применима на практике далеко не во всех случаях. Инвесторы могут высоко оценить стоимость акций предприятия даже и без выплаты дивидендов, если они хорошо информированы о его программах развития, причинах невыплаты или сокращения выплаты дивидендов и направлениях реинвестирования прибыли. Принятие решения о выплате дивидендов и их размерах в значительной мере определяется стадией жизненного цикла предприятия. Например, если руководство предприятия предполагает осуществить серьезную программу реконструкции и для ее реа-

лизации намереет осуществить дополнительную эмиссию акций, то такой эмиссии должен предшествовать достаточно долгий период устойчиво высоких выплат дивидендов, что приведет к существенному повышению курса акций и соответственно к увеличению суммы заемных средств, полученной в результате размещения дополнительных акций.

Структурная единица 3.2

Финансовый механизм и его использование в реализации государственной финансовой политики

Финансовый механизм — составная часть хозяйственного механизма, представленная совокупностью видов и форм организации финансовых отношений, условий и методов исчисления, применяемых при формировании финансовых ресурсов, образовании и использовании денежных фондов целевого назначения.

Финансовый механизм используется для воздействия на экономику и социальную сферу, проведения единой финансовой политики на федеральном, региональном и местном уровнях, а также на уровне хозяйствующих субъектов. Влияние финансового механизма на экономику и социальную сферу осуществляется, с одной стороны, через структуру финансового механизма и нацеленность различных его частей на решение конкретных задач и достижение реального эффекта, с другой — через величину финансовых ресурсов, формируемых в хозяйствующих субъектах и государстве и направляемых (инвестируемых) на удовлетворение потребностей общества (государства, его территориальных структур, хозяйствующих субъектов, граждан).

Структура финансового механизма. Она очень сложна в связи с огромным разнообразием видов и форм организации финансовых отношений. Выделяют две группы финансового механизма, отражающие экономическое содержание финансов:

- (1) механизм государственных и муниципальных финансов;
- (2) финансовый механизм хозяйствующих субъектов.

Финансовый механизм государства включает:

- методы распределения национального дохода;
- способы образования государственных бюджетных фондов (общегосударственного и региональных);
- методы образования государственных целевых внебюджетных фондов;
- виды платежей в бюджет и целевые внебюджетные фонды;
- финансовое планирование и прогнозирование;
- финансовый контроль.

Дальнейшее подразделение каждой из групп (например, механизма государственных и муниципальных финансов — на бюджетный механизм, механизм государственного кредитования, механизм функционирования внебюджетных фондов; бюджетного механизма — на механизм федерального бюджета, механизм региональных бюджетов, механизм функционирования местных бюджетов; и т.д.) связано со специфичностью методов распределения и перераспределения стоимости ВВП и национального дохода (части национального богатства), что влияет на формирование денежных накоплений предприятий, виды платежей в бюджет, направление и формы бюджетного финансирования, методы образования финансовых ресурсов и т.д. Учитывая эти особенности, государство усиливает или ослабляет воздействие разных частей финансового механизма на общественное производство и его конкретные сферы, инициирует ускорение соответствующих процессов, добиваясь желаемых результатов.

Кроме того, в структуре финансового механизма выделяют функциональные звенья: мобилизацию финансовых ресурсов; финансирование; стимулирование и др.

Применяется также деление финансового механизма на *организационно-управленческие блоки*:

- финансового планирования и прогнозирования;
- оперативного управления;
- финансового контроля.

Функционирование финансового механизма обусловлено суммой финансовых ресурсов, выделяемых на конкретные цели, способами формирования финансовых ресурсов, а также тем, в каких формах и по каким каналам движутся денежные средства, на каких условиях они выделяются и используются.

Финансовый механизм, приводящий в движение финансовые ресурсы, воздействует на общественное производство через финансовое обеспечение и финансовое регулирование. Чем выше уровень развития общества и его экономики, тем значительнее роль *финансового регулирования*. *Финансовое обеспечение* реализуется с помощью самофинансирования, кредитования и безвозвратного финансирования. Проблема практического использования этих форм заключается в установлении оптимального для данного этапа развития общества соотношения между ними.

Построение финансового механизма осуществляется в соответствии с финансовой политикой и нормами финансового права, отраженными в финансовом законодательстве. Использование юридических норм в финансовой сфере деятельности дает возможность установить единые правила организации финансовых связей, защитить экономические интересы граждан, хозяйствующих субъектов, государства. Соблюдение правовых норм обеспечивает строгую финансовую дисциплину.

Финансовый механизм организации (предприятия) — составная часть хозяйственного механизма предприятия; совокупность форм и методов, с помощью которых предприятие обеспечивает себя необходимыми денежными средствами, достигает нормального уровня стабильности и ликвидности, обеспечивает рентабельную работу и получение максимальной прибыли.

Финансовый механизм предприятия строится в соответствии с требованиями объективных экономических законов. Его основы устанавливаются государством для решения тех задач, которые стоят перед ним на том или ином этапе развития.

В структуру финансового механизма предприятия входят пять взаимосвязанных элементов:

- (1) финансовые методы;
- (2) финансовые рычаги;
- (3) правовое обеспечение;
- (4) нормативное обеспечение;
- (5) информационное обеспечение.

Финансовые методы — способы воздействия финансовых отношений на хозяйственный процесс, формирование и использование денежных фондов. Они действуют в двух направлениях: по линии управления движением финансовых ресурсов и по линии рыночных коммерческих отношений, связанных с соизмерением затрат и результатов, с материальным стимулированием и ответственностью за эффективное использование денежных фондов.

Финансовые рычаги представляют собой инструменты, используемые в финансовых методах. К ним относятся: прибыль, доходы, амортизационные отчисления, денежные фонды целевого назначения, финансовые санкции, арендная плата, процентные ставки по ссудам, депозитам, облигациям, паевые взносы, вклады в уставный капитал, портфельные инвестиции, дивиденды, дисконт, котировка валютного курса рубля и др.

Правовое обеспечение функционирования финансового механизма предприятия включает законодательные акты, постановления, приказы, циркулярные письма и другие правовые документы органов управления.

Нормативное обеспечение функционирования финансового механизма предприятия предусматривает использование норм и нормативов оборотных средств, амортизационных норм, тарифных и налоговых ставок.

Информационное обеспечение функционирования финансового механизма предприятия состоит из разного рода и вида экономической, коммерческой, финансовой и прочей информации. К этой информации относятся: сведения о финансовой устойчивости и

платежеспособности партнеров и конкурентов, о ценах, курсах валют, дивидендах, процентах на товарном, фондовом и валютном рынках и т.п.

Финансовый механизм предприятия предусматривает определенные *отношения*: внутри самого предприятия; с другими предприятиями и организациями; в рамках финансово-промышленной группы (ФПГ), холдингов, аграрно-промышленных объединений, торгово-закупочных организаций; с финансово-кредитной системой; инвестиционными институтами; страховыми компаниями и организациями; с вышестоящей организацией.

Внутри предприятия финансовые отношения складываются между аппаратом управления и структурными подразделениями предприятия, между его подразделениями, между администрацией и работниками, а в акционерных обществах — и с советом директоров (наблюдательным советом). Формы и методы реализации этих отношений направлены на:

- установление и соблюдение порядка доведения заданий финансового плана до структурных подразделений;
- организацию контроля за выполнением этих заданий;
- оценку результатов финансово-хозяйственной деятельности подразделений и их влияния на показатели работы предприятия;
- определение и применение экономических стимулов, направленных на улучшение финансовых результатов деятельности предприятия.

Финансовые отношения между структурными подразделениями нацелены на обеспечение своевременного, качественного и эффективного выполнения заданий по внутрипроизводственной кооперации и предусматривают усиление финансового воздействия в этом направлении.

Финансовые отношения предприятия. Финансовые отношения предприятия *в рамках ФПГ или других хозяйственных объединений* предусматривают порядок образования и использования централизованных денежных фондов, внутригруппового коммерческого кредита или финансовой помощи.

Отношения предприятия с *финансово-кредитной системой* включают, прежде всего, отношения с бюджетами разных уровней и внебюджетными фондами. Они связаны с уплатой установленных налогов и платежей, а также с условиями получения бюджетных средств, а в части бюджетных средств, получаемых на возвратной основе, — и с условиями их возврата. Отношения предприятия с банками касаются вопросов организации и осуществления безналичных расчетов, получения и возврата кредитных средств.

Отношения между предприятиями и *инвестиционными* институтами возникают при осуществлении инвестиционных проектов.

Отношения между предприятиями и *страховыми* компаниями возникают при страховании имущества, отдельных категорий работников, коммерческих и предпринимательских рисков.

Финансовые отношения предприятия с *вышестоящей организацией* касаются вопросов образования и использования централизованных денежных фондов и их использования для финансирования инвестиций, пополнения оборотных средств, НИОКР, внешнеторговых операций.

Изменение соответствующих элементов финансового механизма в зависимости от условий экономического и социального развития общества предопределяет возможности его количественного и качественного воздействия на экономику и социальную сферу.

Количественное воздействие финансового механизма на экономику и социальную сферу выражается через *объем и пропорции* мобилизации субъектами хозяйствования и органами власти финансовых ресурсов и их распределения между сферами и звеньями финансовой системы страны. В зависимости от изменений соотношения объема финансовых ресурсов на государственном и муниципальном уровнях и уровне хозяйствующих субъектов, величины налоговых поступлений в бюджет соответствующего уровня, размера государственных закупок, объемов финансирования организаций и отраслей экономики регулируется развитие экономики в целом и ее субъектов, осуществляется воздействие на общественное производство, социально-культурное развитие общества, его научно-технический потенциал.

Качественное воздействие финансового механизма связано с использованием таких методов формирования и направлений использования финансовых ресурсов, форм организации финансовых отношений, которые позволяют их рассматривать в качестве стимулов развития как отдельного субъекта хозяйствования, так и экономики в целом. К таким элементам финансового механизма можно отнести:

- снижение налоговых ставок;
- установление предельного размера дефицита бюджета, предельного объема государственных и муниципальных заимствований и государственного и муниципального долга;
- условия предоставления бюджетных кредитов организациям различных организационно-правовых форм;
- порядок применения различных финансовых санкций и прочие формы и методы организации финансовых отношений стимулирующего характера.

Структурная единица 3.3

Содержание и значение финансового прогнозирования, методы расчета финансовых показателей

Содержание и значение финансового прогнозирования

Финансовое прогнозирование представляет собой исследование и прогнозирование конкретных перспектив развития государственных и муниципальных финансов, финансов субъектов хозяйствования в будущем, научно обоснованное предположение об объемах и направлениях использования финансовых ресурсов на перспективу.

Финансовое прогнозирование — один из важнейших этапов финансового планирования.

Цель финансового прогнозирования — увязка материально-вещественных и финансово-стоимостных пропорций в экономике в перспективе и на этой основе оценка предполагаемого объема финансовых ресурсов, определение наиболее предпочтительных вариантов финансового обеспечения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, субъектов хозяйствования, выявление возможных отклонений от принимаемых проектировок. Финансовое прогнозирование выявляет ожидаемую в перспективе картину состояния финансовых ресурсов и потребности в них, возможные варианты осуществления финансовой деятельности и представляет собой предпосылку для финансового планирования.

Задачами финансового прогнозирования являются:

- (1) увязка материально-вещественных и финансово-стоимостных пропорций в экономике в перспективе;
- (2) определение источников формирования и объема финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления, хозяйствующих субъектов на прогнозируемый период;
- (3) обоснование направлений использования финансовых ресурсов органами государственной власти и местного самоуправления, хозяйствующими субъектами на прогнозируемый период на основе анализа тенденций и динамики финансовых показателей с учетом воздействующих на них внутренних и внешних факторов;
- (4) определение и оценка финансовых последствий принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления, субъектами хозяйствования решений.

Финансовое прогнозирование ведется путем разработки различных вариантов развития организации, отдельной административно-

территориальной единицы, страны в целом, их анализа и обоснования, оценки возможной степени достижения определенных целей в зависимости от характера действий субъектов планирования. Достигается это двумя различными методическими подходами: в рамках *первого* подхода прогнозирование ведется *от настоящего в будущее* на основе установленных причинно-следственных связей; при *втором* подходе прогнозирование заключается в определении будущей цели и ориентиров движения *от будущего к настоящему*, когда разворачиваются и исследуются цепь возможных событий и меры, которые необходимо принять для достижения заданного результата в будущем исходя из существующего уровня развития организации, административно-территориальной единицы и страны в целом.

Методы расчета финансовых показателей

В процессе финансового прогнозирования для расчета финансовых показателей используются такие специфические *методы*, как математическое моделирование, эконометрическое прогнозирование, экспертные оценки, построение трендов и составление сценариев, стохастические методы.

Математическое моделирование позволяет учесть множество взаимосвязанных факторов, влияющих на показатели финансового прогноза, выбрать из нескольких вариантов проекта прогноза наиболее соответствующий принятой концепции производственного, социально-экономического развития и целям финансовой политики.

Эконометрическое прогнозирование основано на принципах экономической теории и статистики: расчет показателей прогноза осуществляется на основе статистических оценочных коэффициентов при одной или нескольких экономических переменных, выступающих в качестве прогнозных факторов; позволяет рассмотреть одновременное изменение нескольких переменных, влияющих на показатели финансового прогноза. Эконометрические модели описывают с определенной степенью вероятности динамику показателей в зависимости от изменения факторов, влияющих на финансовые процессы. При построении эконометрических моделей используется *математический аппарат регрессионного анализа*, который дает количественные оценки усредненных взаимосвязей и пропорций, сложившихся в экономике в течение базисного периода. Для получения наиболее надежных результатов экономико-математические методы дополняются экспертными оценками.

Метод экспертных оценок предполагает обобщение и математическую обработку оценок специалистов-экспертов по определенному вопросу. Эффективность этого метода зависит от профессионализма и компетентности экспертов. Такое прогнозирование может быть достаточно точным, однако экспертные оценки носят субъек-

тивный характер, зависят от «ощущений» эксперта и не всегда поддаются рациональному объяснению.

Трендовый метод, предполагающий зависимость некоторых групп доходов и расходов лишь от фактора времени, исходит из постоянных темпов изменений (тренд постоянных темпов роста) или постоянных абсолютных изменений (линейный временной тренд). Недостатком данного метода является игнорирование экономических, демографических и других факторов.

Разработка сценариев не всегда исходит из научности и объективности, в них всегда ощущается влияние политических предпочтений, предпочтений отдельных должностных лиц, инвесторов, собственников, но это позволяет оценить последствия реализации тех или иных политических обещаний.

Стохастические методы предполагают вероятностный характер как прогноза, так и связи между используемыми данными и прогнозными финансовыми показателями. Вероятность расчета точного финансового прогноза определяется объемом эмпирических данных, используемых при прогнозировании.

В практике финансового прогнозирования применяется чаще всего сочетание разных методов.

Таким образом, методы финансового прогнозирования различаются по затратам и объемам предоставляемой итоговой информации: чем сложнее метод прогнозирования, тем больше связанные с ним затраты и объемы получаемой с его помощью информации.

Составление финансового прогноза. Результатом финансового прогнозирования является составление *финансового прогноза*, который представляет собой систему научно обоснованных предположений о возможных направлениях будущего развития и состоянии финансовой системы, отдельных ее сфер и звеньев.

Прогнозы дают возможность рассмотреть различные варианты развития финансов, например, при благоприятных, усредненных и наихудших сценариях развития экономики, субъекта хозяйствования, конъюнктуры рынка и т.п. Финансовые прогнозы могут быть краткосрочными (до 3 лет), среднесрочными (на 5—7 лет) и долгосрочными (до 10—15 лет).

Три уровня экономики. Финансовое прогнозирование осуществляется на трех уровнях экономики: общегосударственном, территориальном, хозяйствующих субъектов.

На *общегосударственном уровне* производятся расчеты, с помощью которых формируются финансовые ресурсы страны, определяются направления их развития, составляется *сводный финансовый баланс государства (баланс финансовых ресурсов государства)*. Расчеты позволяют разрабатывать оптимальную экономическую и финансовую политику государства. Финансовое прогнозирование увязывается с прогнозами изменения ресурсов, цен и других, а также достиже-

ниями в области научно-технического прогресса. Главная черта финансового прогнозирования — *вариантность*, что позволяет исполнителю органу власти точнее оценить проблему, выбрать оптимальное решение, предусмотреть последствия от принимаемых решений.

Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Баланс финансовых ресурсов 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 (ст. 175 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Финансовое прогнозирование на *уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований* проводится аналогично финансовому прогнозированию на общегосударственном уровне.

Финансовое прогнозирование на *уровне хозяйствующих субъектов* представляет собой составную часть финансового менеджмента. Оно состоит в разработке путей развития предприятия; определения объема финансовых ресурсов в перспективе, источников их формирования и путей наиболее эффективного использования; формирование финансовой стратегии, обеспечивающей предприятию устойчивое финансовое положение, платежеспособность и кредитоспособность.

Структурная единица 3.4 *Финансовое планирование*

Содержание и задачи финансового планирования

Содержание финансового планирования. Необходимость финансового планирования как особой сферы плановой деятельности обусловлена относительной самостоятельностью движения денежных средств по отношению к материально-вещественным элементам производства. Обособленность движения денежных средств и обратное воздействие через распределение на процесс воспроизводства обуславливают необходимость планомерного управления процессами формирования, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов, которые и представляют собой *содержание* финансового планирования.

Его специфика состоит в том, что объектом планирования выступает не производственная деятельность субъектов хозяйствования, органов государственной власти, органов местного самоуправления,

а их финансовая деятельность, формирование и использование финансовых ресурсов.

В ходе *планирования* финансовых ресурсов и финансовой деятельности устанавливаются параметры финансовой системы, величина и источники финансовых ресурсов, направления их расходования, степень соответствия денежных доходов, накоплений и поступлений затратам, уровень дефицитности ресурсов. При этом информационной базой для финансового планирования являются прогнозы социально-экономического развития (страны, региона, муниципального образования), программы, бизнес-планы, бизнес-проекты. В то же время в процессе финансового планирования вносятся предложения по уточнению пропорций и темпов развития отраслей, территорий, организаций, их отдельных подразделений, принимаются меры к устранению выявляемых диспропорций.

В этой связи финансовое планирование можно рассматривать как осуществляемое органами государственной власти и местного самоуправления, субъектами хозяйствования планомерное управление процессами формирования, распределения, перераспределения и использования финансовых ресурсов. Оно направлено на достижение пропорционального и сбалансированного развития экономики, обеспечение устойчивых темпов экономического роста. Посредством финансового планирования намечаются пропорции распределения финансовых ресурсов и их планомерного использования на цели, обеспечивающие стабильность экономики, определяются соотношения между объемом и темпами роста ВВП и консолидированного бюджета страны, между объемом финансовых ресурсов, остающихся в распоряжении субъектов хозяйствования, и перераспределяемых средств. При помощи финансового планирования государство:

- определяет потребность в финансовых ресурсах, необходимых для решения задач, предусматриваемых прогнозами социально-экономического развития страны, и устанавливает источники их покрытия;
- намечает количественные параметры формирования и использования бюджетов разных уровней, государственных внебюджетных фондов;
- создает предпосылки для обеспечения стабильности в масштабах государства.

Следовательно, финансовое планирование создает условия для реализации финансовой политики государства

Финансовое планирование — важнейший элемент управления финансами, представляющий собой вид управленческой деятельности, связанный с определением финансовых условий деятельности органов государственного управления и органов местного самоуправления для эффективного выполнения программы социально-экономического развития страны и хозяйствующих субъектов для выполнения ими плановых заданий.

Объект. Объектом финансового планирования является финансовая деятельность хозяйствующих субъектов и государства.

Субъект. Субъектами финансового планирования выступают органы государственной власти и местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, другие хозяйствующие субъекты.

Цель. Цель финансового планирования — обеспечение финансовыми ресурсами (по объему, направлениям использования, объектам, во времени) воспроизводственных процессов в соответствии с прогнозами социально-экономического развития, бизнес-планами и с учетом рыночной конъюнктуры, тенденций развития. Она реализуется на основе использования распределительной функции финансов, позволяющей устанавливать научно обоснованные пропорции при определении источников и планировании объемов финансовых ресурсов, направлений их использования. Данные пропорции находят выражение в конкретных финансовых показателях, объединяемых субъектами финансового планирования в единый документ — *финансовый план*. Необходимость расчета плановых финансовых показателей и составления финансовых планов связана с тем, что натуральные показатели не отражают экономической эффективности социально-экономических прогнозов и заданий бизнес-планов и не позволяют определить затраты на производство ВВП на всех уровнях хозяйственной деятельности, а также охарактеризовать все процессы производства, распределения и потребления. Решить эти задачи могут только показатели, полученные в процессе финансового планирования.

Таким образом, *результатом* финансового планирования являются:

- составление и принятие финансовых планов;
- разработка и утверждение финансовых разделов целевых программ, бизнес-планов, бизнес-проектов.

Задачи финансового планирования. Задачи, решаемые в процессе финансового планирования, сложны и многообразны, они обусловлены особенностями формирования и использования финансовых ресурсов. В этом процессе на всех уровнях должны обеспечиваться взаимная балансовая увязка доходов и расходов субъектов хозяйствования и субъектов власти, показателей производственных планов и прогнозов социально-экономического развития, соблюдение плановых пропорций между движением материальных и финансовых ресурсов.

К основным *задачам* финансового планирования можно отнести:

- (1) определение объема финансовых ресурсов по каждому источнику поступлений и общего объема финансовых ресурсов субъектов власти и субъектов хозяйствования;

- (2) определение объема и направлений использования финансовых ресурсов, установление приоритетов в расходовании средств;
- (3) обеспечение сбалансированности материальных и финансовых ресурсов, экономного и эффективного использования финансовых ресурсов;
- (4) создание условий для укрепления устойчивости организаций, а также бюджетов, формируемых органами государственной власти и местного самоуправления, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- (5) определение экономически обоснованного размера финансовых резервов, что позволяет предупреждать возникновение диспропорций при переходе от перспективного к текущему планированию, от прогнозов к планам, а также маневрировать ресурсами.

Финансовое планирование направлено на достижение устойчивого экономического роста, поддержание сбалансированности, создание условий для эффективного управления финансами как на микро-, так и на макроэкономическом уровне.

Виды финансовых планов

В самом общем виде под *финансовым планированием* подразумевается *процесс разработки и реализации финансовых планов*.

Финансовый план — это документ, представляющий собой систему взаимоувязанных финансовых показателей, отражающих предполагаемый объем поступления и использования финансовых ресурсов на планируемый период.

Финансовые планы служат инструментом экономической проверки внутренней сбалансированности и взаимоувязки материально-вещественных, трудовых и стоимостных показателей различных планов и прогнозов, оценки их экономической эффективности. Сбалансированность источников и потребностей в финансовых ресурсах свидетельствует о принципиальной возможности достижения необходимой увязки производства и потребления в материально-вещественных и конкретно-адресных разделах прогнозов социально-экономического развития, производственных бизнес-планах.

Вместе с тем в условиях динамично развивающейся рыночной экономики в отдельные конкретные периоды на первый план могут выдвигаться постоянно меняющиеся задачи, решение которых может потребовать дополнительных средств. Поэтому в рамках финансового планирования обеспечивается не только общее соответствие финансовых ресурсов потребности в них, но и определяются конкретные направления их использования. Такой подход создает условия для усиления воздействия финансового механизма на темпы, про-

порции социально-экономического развития страны, отдельных территорий, субъектов хозяйствования.

На общегосударственном и территориальном уровнях в систему финансового планирования включается разработка и реализация перспективных финансовых планов, финансовых балансов, а также балансов денежных доходов и расходов населения.

Перспективное финансовое планирование. Перспективное финансовое планирование осуществляется в целях обеспечения координации экономического и социального развития и финансовой политики, а также комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, законов, отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

Правительство Российской Федерации постановлением от 6 марта 2005 г. № 118 утвердило Положение о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Перспективный финансовый план — документ, формируемый одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования и содержащий данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета.

Перспективный финансовый план разрабатывается на плановый период и законодательно не утверждается.

Плановый период — очередной год, т.е. год, следующий за текущим годом, на который осуществляется разработка проекта федерального бюджета, и последующие два года.

Перспективный финансовый план разрабатывается исходя из необходимости создания условий для обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации в целом и входящих в него бюджетов, макроэкономической стабильности, предсказуемости и преемственности бюджетной, налоговой, таможенной, долговой и денежно-кредитной политики, исполнения действующих и принимаемых обязательств Российской Федерации.

Перспективный финансовый план разрабатывается в три этапа.

На *первом этапе* разрабатываются и одобряются основные направления налоговой и таможенной политики, основные показатели сводного финансового баланса Российской Федерации, а также сценарные условия, включая основные макроэкономические показатели,

параметры и приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

На *втором этапе* разрабатываются и утверждаются основные показатели перспективного финансового плана, а также основные направления долговой политики.

Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются в целях определения общего объема финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на исполнение расходных обязательств Российской Федерации в плановом периоде при заданных сценарных условиях. Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются не менее чем в двух вариантах.

Основные направления долговой политики содержат анализ и прогноз объема и структуры государственного долга Российской Федерации, обоснование предложений по объемам заимствований на внутреннем и внешнем рынках, оценку стоимости обслуживания и объемов погашения государственного долга Российской Федерации в плановом периоде.

На *третьем этапе* разрабатывается и утверждается проект перспективного финансового плана.

Проект перспективного финансового плана разрабатывается исходя из одобренного Правительством Российской Федерации варианта основных показателей перспективного финансового плана в целях определения основных параметров (характеристик) бюджетной системы Российской Федерации, в том числе федерального бюджета, а также установления предельных объемов бюджетов субъектов бюджетного планирования в плановом периоде.

Предельные объемы бюджетов субъектов бюджетного планирования в плановом периоде определяются отдельно по бюджету действующих обязательств и бюджету принимаемых обязательств.

Бюджет действующих обязательств — объем ассигнований, необходимых для исполнения действующих обязательств в плановом периоде (с распределением по годам).

Бюджет действующих обязательств субъектов бюджетного планирования определяется на основе реестра расходных обязательств Российской Федерации в соответствии с ежегодно утверждаемыми Министерством финансов Российской Федерации методикой и коэффициентами.

Бюджет принимаемых обязательств — объем ассигнований, необходимых для исполнения принимаемых обязательств в плановом периоде (с распределением по годам).

Бюджет принимаемых обязательств распределяется между субъектами бюджетного планирования по результатам рассмотрения

Правительством Российской Федерации одобренных Бюджетной комиссией:

- предложений Министерства финансов Российской Федерации по реализации принятых или планируемых к принятию решений Правительства Российской Федерации (за исключением расходов инвестиционного характера);
- предложений Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации по распределению расходов инвестиционного характера;
- предложений субъектов бюджетного планирования по дополнительному финансированию ведомственных целевых программ.

Пояснительная записка к проекту перспективного финансового плана включает:

- характеристику состояния бюджетной системы Российской Федерации, факторы и тенденции ее развития;
- цели, задачи и основные направления проводимой Правительством Российской Федерации бюджетной политики;
- основные параметры перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета;
- причины изменений ранее утвержденных основных показателей перспективного финансового плана;
- основные результаты использования средств федерального бюджета в отчетном и плановом периодах;
- обоснование распределения бюджета принимаемых обязательств и формирования расходов инвестиционного характера в плановом периоде.

Разработка проекта перспективного финансового плана на плановый период осуществляется посредством корректировки основных параметров этого плана за последние два года и разработки основных параметров на третий год планового периода исходя их новых сценарных условий с учетом изменений объема и структуры доходов бюджетной системы Российской Федерации и расходных обязательств Российской Федерации в текущем году и плановом периоде.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований разрабатывается на основе данных социально-экономического развития соответствующей территории за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта бюджета.

Отчетный период — отчетный год (год, предшествующий текущему), текущий год и год, предшествующий отчетному году.

Баланс финансовых ресурсов. Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Баланс финансовых ресурсов 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.

Баланс денежных доходов и расходов населения. Баланс денежных доходов и расходов населения отражает движение денежных ресурсов населения в наличной и безналичной формах.

Денежные доходы населения подразделяются на три источника:

- (1) заработная плата и надбавки к заработной плате, премии, средства на командировочные расходы, выплаты социального характера, осуществляемые работодателем наемным работникам;
- (2) доходы от предпринимательской деятельности, участия в прибылях предприятий, операций с личным имуществом и доходы от кредитно-финансовых операций;
- (3) социальные трансферты (государственные пенсии, пособия, стипендии и т.п.).

Расходы населения подразделяются:

- на потребительские расходы;
- на налоги, другие обязательные платежи и добровольные взносы;
- на денежные накопления и сбережения.

Баланс денежных доходов и расходов населения используется для планирования наличного денежного оборота, розничного товарооборота, налоговых поступлений, кредитных ресурсов. Он составляется как на федеральном, так и на региональном уровне. На федеральном уровне баланс разрабатывается Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации с участием Министерства финансов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и других финансовых органов.

Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг., одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249, предусмотрено в качестве *основных* направлений реформирования бюджетного процесса *совершенствование среднесрочного финансового планирования, а также совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования*. Реализация этих направлений повысит надежность среднесрочного прогнозирования объема ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств в рамках принятых бюджетных ограничений и приоритетов государственной политики. Совершенствование среднесрочного финансового планирования направлено также на формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности

бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти, органом местного самоуправления и подлежат утверждению соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления.

Формирование перечня долгосрочных целевых программ осуществляется 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.

Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств или средств государственного внебюджетного фонда, должна содержать:

- технико-экономическое обоснование;
- прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанной программы;
- наименование заказчика указанной программы;
- сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;
- другие документы и материалы, необходимые для ее утверждения.

Заказчиком долгосрочной целевой программы может быть орган государственной власти или орган местного самоуправления для муниципальных целевых программ.

Основными видами финансовых планов на общегосударственном и территориальном уровнях выступают *федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, бюджеты муниципальных образований и бюджеты государственных внебюджетных социальных фондов*. Правовые и организационные основы их формирования будут рассмотрены в комплементарных модулях.

К финансовым планам, составляемым хозяйствующими субъектами, относятся баланс доходов и расходов, сводный бюджет, смета доходов и расходов. Вид финансового плана, разрабатываемого коммерческими и некоммерческими организациями, определяется их организационно-правовой формой и учредительными (уставными) документами. Порядок и сроки разработки финансового плана, методика расчета показателей устанавливаются для коммерческих и некоммерческих (кроме бюджетных учреждений) организаций приказами, распоряжениями по организации, а для бюджетных учреждений Бюджетным кодексом Российской Федерации и нормативно-

правовыми актами государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Финансовые планы коммерческих организаций. Разработка финансовых планов коммерческих организаций осуществляется на основе бизнес-плана, в котором отражаются виды деятельности организации на ближайшую и долгосрочную перспективу.

Финансовый план коммерческой организации может составляться в форме баланса доходов и расходов или сводного бюджета.

Баланс доходов и расходов. Он содержит информацию о составе и объеме финансовых ресурсов коммерческой организации и направлениях их использования на планируемый период. Составляется на календарный год с поквартальной разбивкой показателей. В его составе выделяют, как правило, два раздела:

- (1) доходы и поступления;
- (2) расходы и отчисления, платежи в бюджет и государственные внебюджетные фонды.

При этом финансовый план должен быть сбалансирован по доходам и расходам.

В коммерческих организациях в целях анализа и планирования денежных потоков используется *система управления финансами*, основанная на разработке и контроле исполнения иерархической системы бюджетов. Система бюджетов, включающая бюджеты структурных подразделений, налоговый бюджет и сводный бюджет организации, позволяет установить жесткий оперативный контроль за поступлением и расходованием денежных средств, создать реальные условия для выработки эффективной финансовой стратегии. Бюджеты составляются на месяц, квартал, календарный год.

Сводный бюджет. Сводный бюджет коммерческой организации формируется на основе принципа декомпозиции: каждый бюджет более низкого уровня является детализацией бюджета более высокого уровня, т.е. бюджеты структурных подразделений и налоговый бюджет конкретизируют сводный бюджет. Сводный бюджет состоит из доходной и расходной частей, которые должны быть сбалансированы.

Бюджеты структурных подразделений. Они формируются на основе следующих функциональных бюджетов: бюджета фонда оплаты труда; бюджета материальных затрат; бюджета потребления энергии; бюджета амортизации; бюджета прочих расходов; бюджета погашения кредитов. Такая система бюджетов полностью охватывает все денежные потоки коммерческой организации. С бюджетом фонда оплаты труда связаны платежи в государственные внебюджетные фонды и часть налоговых платежей. Бюджеты материальных затрат и потребления энергии отражают основную часть производственных затрат. Бюджет амортизации в значительной степени определяет инвестиционную политику предприятия. Экономить на наименее важных финансовых расходах позволяет *бюджет прочих*

расходов. Осуществлять операции по погашению кредитов и займов в строгом соответствии с планом-графиком платежей дает возможность *бюджет погашения кредитов.*

Налоговый бюджет. Налоговый бюджет включает в себя все налоги и обязательные платежи в федеральный бюджет, территориальные бюджеты и бюджеты государственных внебюджетных фондов. Налоговый бюджет планируется в целом по организации.

Финансовое планирование на основе составления системы бюджетов нацелено:

- на повышение управляемости и быстрой адаптации организации к изменениям на товарных и финансовых рынках;
- на обеспечение оперативного получения информации и корректировки стратегии и тактики управления финансами организации;
- на расширение возможности накоплений для модернизации производства, повышения инвестиционной привлекательности организации.

Финансовые планы некоммерческих организаций. Они составляются в целях определения объема финансовых ресурсов, необходимых им для выполнения уставных целей и задач.

Бюджетные учреждения. Бюджетные учреждения, создаваемые органами государственной власти и органами местного самоуправления, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации обязаны составлять *смету доходов и расходов*. В ней указываются: ассигнования из бюджета; доходы от предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход; расходы, платежи в бюджет и государственные внебюджетные фонды. Расходы указываются общей суммой с выделением расходов, финансируемых из бюджета, и расходов, покрываемых за счет внебюджетных источников.

На первом этапе бюджетные учреждения составляют *проекты смет* на основе показателей, доводимых до них соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления (главными распорядителями или распорядителями бюджетных средств). К таким показателям относятся:

- задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг;
- предельные объемы финансирования;
- индексы-дефляторы по отдельным статьям сметы, а также тарифная сетка и справочник тарифно-квалификационных требований (при расчете фонда оплаты труда бюджетного учреждения на планируемый год);
- ставки единого социального налога (взноса), нормативы выплаты компенсаций и пособий, установленные действующим законодательством (при расчете начислений на фонд оплаты труда и размера трансфертов населению);

- материальные и финансовые нормы и нормативы, установленные соответствующим органом государственной власти и местного самоуправления по отдельным кодам экономической классификации расходов бюджета (при расчете показателей по отдельным нормируемым статьям расходов сметы);
- положения договоров с ресурсоснабжающими организациями (при расчете расходов на оплату коммунальных и прочих услуг);
- фактический объем расходов в текущем году (при планировании хозяйственных расходов).

В проекте сметы доходов и расходов приводится поквартальная разбивка показателей на планируемый год.

На втором этапе бюджетные учреждения *уточняют показатели* проектов смет на основании уведомлений о бюджетных ассигнованиях, лимитов бюджетных обязательств, доводимых до бюджетных учреждений органами, исполняющими бюджет. Это происходит после принятия закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год.

На третьем этапе происходит *утверждение* сметы доходов и расходов. Право утверждения смет доходов и расходов в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации предоставлено главным распорядителям и распорядителям бюджетных средств. *Утвержденная смета доходов и расходов — основной плановый документ для финансирования бюджетных учреждений.*

Некоммерческие организации иных (кроме бюджетных учреждений) организационно-правовых форм. Они могут составлять как *смету доходов и расходов*, так и *баланс доходов и расходов*. Выбор конкретного вида финансового плана фиксируется, как правило, в учредительных документах некоммерческих организаций. Смету доходов и расходов составляют фонды, общественные и религиозные организации; у остальных финансовый план формируется в виде баланса доходов и расходов. Порядок составления финансового плана регламентируется нормативными документами, разрабатываемыми и утверждаемыми самой некоммерческой организацией.

Этапы и методы финансового планирования

Этапы финансового планирования. Финансовое планирование охватывает ряд *этапов*:

- (1) анализ выполнения финансового плана за отчетный год и текущий год;
- (2) расчет плановых показателей;
- (3) составление финансового плана на очередной год и последующие два года (плановый период).

На первом этапе финансового планирования применяется *метод экономического анализа*. Он позволяет определить процент выполнения плановых показателей за отчетный год путем сравнения их с фактическими показателями; выявить резервы увеличения доходов; разработать мероприятия по повышению эффективности и результативности использования финансовых ресурсов; рассчитать ожидаемое выполнение плана в текущем году.

В рамках финансового планирования применяются следующие виды экономического анализа:

- *горизонтальный* анализ (сравнение плановых показателей с фактическими и плановых показателей за текущий год с плановыми показателями за отчетный год);
- *вертикальный* анализ (определение структуры плана, доли отдельных показателей в итоговом показателе и их влияние на общие результаты);
- *трендовый* анализ (выявление тенденций изменения динамики финансовых показателей путем сравнения плановых или отчетных показателей за ряд лет и на этой основе прогнозирование показателей на плановый период);
- *факторный* анализ (выявление влияния отдельных факторов на финансовые показатели).

На втором этапе финансового планирования осуществляется *расчет плановых показателей* — числовых величин, выражающих конкретные задания по формированию и использованию финансовых ресурсов. Они делятся на *утверждаемые*, т.е. обязательные для всех, и *расчетные*, используемые для обоснования и увязки плановых заданий. Расчет показателей базируется на определении условий хозяйствования в плановом периоде и соответствующих финансовых задач; предполагает разработку нескольких вариантов показателей финансового плана и выбор оптимального варианта, корректировку финансовых показателей в увязке с показателями других планов и прогнозов.

Методы финансового планирования. В практике используются следующие *методы расчета показателей* финансовых планов: экстраполяции, нормативный, индексный, программно-целевой.

Метод экстраполяции. Он используется при определении финансовых показателей на основе установления устойчивой динамики их развития. Расчет показателей плана производится на основе корректировки достигнутого в отчетном периоде уровня показателей на относительно устойчивый темп их роста. Этот метод используется, как правило, для первоначальных прикидок, имеет ряд недостатков:

- не ориентирует на выявление дополнительных резервов роста доходов;
- не способствует экономному использованию средств, так как планирование осуществляется от достигнутого уровня;

- не учитывает изменения отдельных факторов в плановом периоде по сравнению с отчетным периодом.

Нормативный метод. Суть его состоит в том, что плановые показатели рассчитываются на основе установленных прогрессивных норм и финансово-бюджетных нормативов, которые являются качественной основой для финансового планирования с соблюдением режима экономии. Например, в соответствии со ст. 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации с момента введения в действие федерального закона о государственных минимальных социальных стандартах формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации должно базироваться на основе минимальных государственных социальных стандартов, нормативов финансовых затрат на оказание государственных услуг и единых методологических основ расчета минимальной бюджетной обеспеченности.

Индексный метод. Этот метод предполагает широкое использование системы разнообразных индексов при расчете плановых финансовых показателей. Его использование обусловлено наличием инфляции в рыночной экономике. Применяются индексы физических объемов, уровня жизни, потребительских цен (инфляция), дефлятор (индекс цен, используемый при пересчете текущих стоимостных показателей в постоянные цены), деловой активности, производительности труда и многие другие.

Программно-целевой метод. Он позволяет оценить и выбрать предпочтительные варианты производственного, социально-экономического развития в целевом, отраслевом и территориальном аспектах. Программы являются средством решения, прежде всего, межотраслевых, межтерриториальных принципиально новых проблем. Для программ характерно наличие цели, конкретизируемой в нескольких задачах, сочетание различных источников финансирования ее реализации. Например, федеральная целевая программа рассматривается как увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых программ в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

На третьем этапе финансового планирования *составляется финансовый план* как документ, обязательный для исполнения, который подлежит утверждению уполномоченным органом или должностным лицом.

На этом этапе используется *балансовый метод*, позволяющий увязать финансовые ресурсы субъектов планирования с потребностями в них, вытекающими из прогноза социально-экономического

развития, бизнес-плана, уставных документов; расходы органов государственной власти и местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций с их доходами; установить пропорции распределения средств по направлениям использования, получателям и т.п. Его применение способствует обеспечению устойчивости бюджетов, формируемых органами государственной власти и местного самоуправления, субъектов хозяйствования.

В рамках третьего этапа финансового планирования в современных условиях широко применяется *метод оптимизации плановых решений*, сущность которого заключается в разработке нескольких вариантов финансового плана, из которых выбирается один, наиболее оптимальный. При этом могут применяться разные критерии выбора:

- на *микроэкономическом* уровне (минимум приведенных затрат; максимум приведенной прибыли; минимум времени на оборот капитала; максимум дохода (прибыли) на рубль вложенного капитала и т.п.);
- на *макроэкономическом* уровне (максимум доходов бюджета; минимум текущих расходов бюджета; минимум непроцентных расходов бюджета; максимальная эффективность расходов бюджета; максимальный социально-экономический эффект капитальных расходов бюджета и другие).

Структурная единица 3.5

Финансовое регулирование социально-экономических процессов

Финансовое регулирование экономических процессов

Саморегулирование. В условиях перехода к рынку уменьшается вмешательство государства в регулирование экономики. Согласованное функционирование разных частей рыночной экономики достигается различными формами регулирования. Одна из основных форм регулирования рыночной экономики — *саморегулирование*, которое характеризуется формированием финансового потенциала в разных звеньях сферы материального производства (производство и сбыт продукции, распределение денежных доходов и прибыли).

Переход к рыночной экономике положительно сказывается на объеме, структуре и направлениях использования финансовых ресурсов. В условиях финансовой самостоятельности каждый субъект хозяйствования может осуществлять формирование источников расширенного воспроизводства за счет собственных финансовых ресурсов, а при их недостатке привлекать кредитные ресурсы или заемные средства в форме выпуска ценных бумаг.

Субъекты и объекты финансового регулирования. Однако в условиях существования монополий, сильного влияния профсоюзов не происходит автоматического саморегулирования рынка. Кроме того, механизм саморегулирования рыночной экономики не всегда эффективен, поскольку не всегда способен обеспечить перераспределение доходов в соответствии с целями государства. *Поэтому современный этап развития рыночной экономики в разных странах характеризуется активным вмешательством государства в экономические и социальные процессы.* В силу ограниченности возможности применения в рыночной экономике административных методов наиболее часто используемым экономическим инструментом выступают *финансы*. Следовательно, основным *субъектом* финансового регулирования выступает государство.

В условиях рыночной экономики принципиальным образом изменяется роль *финансового регулирования*. Оно становится одним из главных факторов экономического развития в условиях ограниченного вмешательства государства в деятельность субъектов хозяйствования. Реальный механизм финансового воздействия на экономику проявляется не как неизменная, строго заданная система форм и методов, а как динамичная, постоянно развивающаяся их совокупность, складывающаяся из отдельных компонентов, имеющих специфический характер влияния.

Государственное регулирование экономических процессов в целом, и в том числе государственное финансовое регулирование, направлено на предотвращение возникающих диспропорций, когда отдельные сегменты экономики развиваются более быстрыми темпами, угрожая создать ситуацию перепроизводства. Еще одно направление государственного финансового регулирования — *обеспечение развития более быстрыми темпами высокотехнологичных отраслей экономики или их создание*. Это направление наиболее актуально для стран, осуществляющих крупные системные преобразования. Немаловажным фактором экономического развития является социальная стабильность, поэтому государственное финансовое регулирование связано также с ее достижением.

Финансовое регулирование осуществляется, с одной стороны, через стимулирование одних сегментов экономической системы путем концентрации в них финансовых ресурсов и, с другой стороны, через сдерживание иных сегментов на основе ограничения объема поступающих в них финансовых ресурсов.

Таким образом, *финансовое регулирование* — это воздействие на экономические и социальные процессы, направленное на предотвращение возможных или устранение имеющихся диспропорций, обеспечение развития передовых технологий и социальной стабильности, путем концентрации финансовых ресурсов в одних сегментах рынка и ограничения роста объема финансовых ресурсов в других.

Основными *объектами* государственного финансового регулирования выступают *отраслевая структура экономики, ее территориальные пропорции, а также социальная структура общества*.

Формы финансового воздействия. Формами финансового воздействия на экономические и социальные процессы являются прямое и косвенное финансовое регулирование.

Прямое финансовое регулирование. Оно предполагает непосредственное воздействие на конкретный объект регулирования. Например, предоставление налоговых вычетов по отдельным видам налогов, понижение налоговых ставок, освобождение от уплаты налогов отдельных лиц или категорий налогоплательщиков (раньше это определялось как налоговые льготы), а также государственные и муниципальные заказы некоммерческим организациям и др.

Косвенное финансовое регулирование. Действует опосредованно через другие объекты. Так, до середины 1990-х годов российским налоговым законодательством в целях поддержки сельскохозяйственных производителей были предусмотрены более низкие ставки по налогу на прибыль для коммерческих банков и страховых компаний, обслуживающих сельскохозяйственные предприятия и фермеров.

Перекрестное субсидирование. Во многих странах существует проблема так называемого перекрестного субсидирования — это ситуация, при которой эффект от государственной поддержки получает хозяйствующий субъект, не являющийся объектом регулирования. Например, в рамках государственной поддержки сельскохозяйственных производителей последним предоставляются бюджетные субсидии для льготного приобретения сельскохозяйственного оборудования. Исходя из этого машиностроительные предприятия стараются включить сумму субсидии в цену своей продукции, таким образом, государственная поддержка оказывается направленной не на сельскохозяйственных производителей, а на производителей сельскохозяйственного оборудования.

Методы финансового воздействия. Среди финансовых методов воздействия на экономику и социальные процессы наиболее распространены *бюджетные* (различные формы бюджетных расходов, государственные и муниципальные гарантии и т.п.) и *налоговые*. Каждому объекту финансового регулирования соответствуют определенные методы.

Налоговое регулирование. Среди методов государственного финансового регулирования основная роль принадлежит *налогам*. Налоговое регулирование затрагивает процессы производства прежде всего через налогообложение доходов организаций (предприятий) сферы материального производства, т.е. предприятий, создающих ВВП и национальный доход. Налоги — важнейший стабилизатор антициклического регулирования развития экономики, стимулируя спрос на инвестиции во время депрессии и ограничения его в период

максимального экономического подъема. Косвенное и подоходное (прямое) налогообложение определяют объемы личного потребления, платежеспособного спроса, что, в свою очередь, влияет на объемы производства потребительских товаров и услуг.

Налоговое воздействие на положение субъектов хозяйствования и экономики в целом принято называть **налоговым бременем** (*налоговым прессом, налоговой нагрузкой*).

Количественно такое воздействие определяется удельным весом налоговых платежей в ВВП или доходах субъектов хозяйствования. Уровень налогообложения субъектов хозяйствования определяется видами налогов, их ставками, налоговой базой.

Рыночные преобразования в Российской Федерации потребовали отказа от действовавшего в условиях административно-командной системы управления экономикой индивидуального подхода к организации финансовых взаимоотношений субъектов хозяйствования и государства. Этот подход был основан на преимущественно неналоговых методах изъятия части доходов предприятий в бюджеты разных уровней (плата за фонды, отчисления от прибыли и др.). Виды платежей с дифференцированными по отраслям ставками, освобождение от уплаты обязательных платежей регулировались разрозненными подзаконными актами, принимаемыми в виде решений отдельных министерств и ведомств. Современная российская налоговая система начала функционировать в январе 1992 г., с момента вступления в действие налогового законодательства. Она ориентирована на поддержание конкурентной среды, что создается равными условиями налогообложения для всех налогоплательщиков, поэтому реформирование налогового законодательства, осуществляемое в последнее десятилетие, было направлено на устранение возможностей предоставления индивидуальных льгот.

Налоговая система может оказывать негативное воздействие на экономику. Высокий уровень налогообложения субъектов хозяйствования ограничивает их финансовые возможности по наращиванию производства, а частое изменение налогового механизма порождает чувство неуверенности, ослабляет действенность налоговых льгот, препятствует притоку инвестиций и т.п. Уменьшение налоговой нагрузки может осуществляться через отмену отдельных налогов, понижение налоговых ставок, уменьшение налоговой базы, сокращение контингента плательщиков. В Российской Федерации в настоящее время осуществляется снижение уровня налоговой нагрузки на субъекты хозяйствования, прежде всего обрабатывающих отраслей, что должно способствовать росту предпринимательской активности, ускоренному обновлению производственных фондов и расширению масштабов производства.

Налоговый механизм включает также систему санкций за нарушение налогового законодательства. Действенность налоговых санкций во многом зависит от эффективности работы налоговых органов, а также судебных и арбитражных органов. Правовые основы и практика их применения могут оказывать существенное влияние на финансовое состояние субъектов хозяйствования.

Таможенное регулирование. Рыночные методы ведения хозяйства создают потребность в решении задачи борьбы с *монополизмом* производителя, нарушающим главное условие рынка — конкуренцию между предпринимателями. Наравне с другими методами государственного регулирования (*антимонопольное законодательство, свободный внешний рынок* и т.д.) решению этой проблемы способствуют и *налоговые методы*, в частности *таможенное регулирование*. При снижении ставок таможенных пошлин на соответствующий импортный товар мировой рынок заставляет отечественных монополистов снижать внутренние цены на свою продукцию (при условии открытого доступа этой продукции на внутренний рынок). Одновременно высокие ставки таможенных пошлин могут использоваться для защиты национальных производителей. Такая политика получила название *протекционизма*. Однако мировой и отечественный опыт свидетельствует о том, что протекционизм в таможенной политике может дать только кратковременный положительный эффект. В долгосрочной перспективе его последствия отрицательны, так как другими государствами принимаются ответные меры, исчезают стимулы для технического обновления производства, возможен высокий уровень внутренних цен, сохраняются неэффективные собственники и менеджеры. Отказ от протекционистской таможенной политики — один из принципов функционирования Всемирной торговой организации, в состав которой намерена вступить Россия.

Предоставление бюджетных средств субъектам хозяйствования. Определенное воздействие на процессы производства, накопления оказывают также различные формы и методы предоставления бюджетных средств субъектам хозяйствования (субсидии, субвенции, бюджетные кредиты, инвестиции, государственные и муниципальные заказы) в качестве государственных мер поддержки отдельных отраслей и видов деятельности. Рыночные преобразования диктуют сокращение государственного и муниципального секторов экономики, поэтому масштабы бюджетного финансирования конкретных субъектов хозяйствования значительно сокращаются по сравнению с периодом административно-командной системы управления экономикой. Тем не менее различные формы расходов бюджета в качестве методов финансового регулирования используются весьма активно в разных государствах. Практически все современные государства поддерживают сельскохозяйственных производителей на основе государственных закупок их продукции, а также субсидиро-

вания процентов за пользование банковским кредитом. Государственная поддержка в виде субсидий, субвенций, государственного заказа, гарантий или инвестиций может быть связана с сохранением традиционных отраслей (угольная промышленность) или производств, имеющих национальное значение, таких, как автомобилестроение. Предоставление государственных субсидий, так же как налоговое регулирование, используется как мера антициклического регулирования. В государствах, осуществляющих рыночные реформы, бюджетные средства выступают важным источником финансирования создания и развития инфраструктуры рынка (фондовых, валютных и товарных бирж, бирж труда, информационных центров, фондов поддержки малого бизнеса и т.д.).

Предоставление бюджетных средств как метод финансового регулирования основано на следующих принципах:

- (1) не делается различий между организационно-правовыми формами субъектов хозяйствования, которые могут получить соответствующие средства;
- (2) как правило, используется конкурсный отбор претендентов на получение средств в рамках государственной поддержки, при этом привлекаются независимые эксперты для организации конкурсов, в том числе для выработки критериев отбора участников и победителей.

В Российской Федерации различные формы бюджетных расходов как методы финансового регулирования предусмотрены федеральными, региональными и муниципальными целевыми программами. Данные программы разработаны и реализуются в целях поддержки отдельных отраслей, территорий. Реализация целевых программ осуществляется за счет бюджетных инвестиций, субсидий, субвенций (в том числе на компенсацию части процентной ставки по кредитам коммерческих банков), бюджетных кредитов (ставка по ним значительно ниже, чем ставка банковского кредита, она устанавливается обычно на уровне $1/3$ учетной ставки Центрального банка Российской Федерации). Интересен пример Москвы, где в рамках программы поддержки промышленности используются субсидии на частичную компенсацию процентных платежей по долговым корпоративным ценным бумагам организаций, частично находящихся в собственности Москвы.

Темпы экономического и социального развития, а также эффективность производства в масштабах всего общества зависят от *соотношения между потреблением и накоплением*, складывающегося в результате финансового распределения. Норма накопления определяет темпы и качество экономического роста. В не меньшей степени темпы развития экономики зависят от внутренней структуры валового накопления. Эффективность инвестиций зависит от удельного веса в них производственных капитальных вложений, их отрасле-

вой, технологической и территориальной структур. В развитой рыночной экономике оптимизировать инвестиционный процесс помогает финансовый рынок, с помощью которого временно свободные финансовые ресурсы и сбережения направляются в наиболее эффективные объекты.

Изменение пропорций между потреблением и накоплением определяется не только конкретной экономической ситуацией на рынке, но и направленностью методов государственного финансового регулирования. Финансовое стимулирование инвестиционной деятельности государством может осуществляться как путем прямого государственного финансирования инвестиционных проектов, так и на основе создания льготных условий для негосударственных инвесторов, при этом используется сочетание налоговых и бюджетных методов регулирования. Льготные условия как финансовый стимул инвестиционной деятельности создаются путем полного или частичного освобождения от уплаты налогов по операциям, связанным с осуществлением инвестиций, и доходам, направляемым на капитальные вложения. Организации могут получать инвестиционный налоговый кредит, уменьшать налогооблагаемую прибыль за счет ускоренной амортизации. В составе расходов бюджета может быть предусмотрен бюджет развития, предназначенный для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов. Бюджетные средства могут быть привлечены для закупки оборудования, в дальнейшем предоставляемого на основе лизинговых соглашений.

Долговременное повышение эффективности и масштабов производства возможно только на основе *использования новейшей техники и технологии*. В развитых странах в настоящее время почти весь прирост производительности труда получают за счет создания, освоения и внедрения новой техники и технологий.

Переход на рыночные отношения потенциально благоприятствует научно-техническому прогрессу (НТП). Однако для максимального раскрытия этого потенциала необходимы определенные условия, среди которых:

- превышение предложения над спросом на рынке традиционных товаров;
- отсутствие монополизма производителей и разработчиков;
- наличие конкуренции (в том числе среди научных коллективов);
- защита интеллектуальной собственности и т.д.

Пока полностью в России такие условия не созданы, поэтому нередко коммерческие интересы побуждают субъекты хозяйствования направлять свои ресурсы в сторону более легких и гарантированных способов увеличения прибыли, экономя на расходах на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР). В связи с этим необходим поддерживаемый государством механизм

финансового обеспечения и стимулирования НИОКР, работ по созданию и внедрению новой техники, изобретательству. Государственное участие в создании такого механизма может осуществляться путем бюджетного финансирования научных разработок (в форме сметного финансирования государственных научно-исследовательских организаций, субсидий и субвенций, бюджетных кредитов, оплаты государственного и муниципального заказа), а также создания льготных условий субъектам хозяйствования, действующим в области инноваций.

Сочетание различных налогово-бюджетных методов стимулирования НТП можно проследить на основе деятельности некоммерческих организаций, созданных в форме научных фондов. В Российской Федерации, например, государство выступает учредителем Российского фонда фундаментальных исследований, Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Федерального фонда производственных инноваций и др.

Источником финансирования научных грантов, размещаемых на конкурсных условиях данными фондами, являются бюджетные средства. Данные средства, полученные организациями, осуществляющими научные разработки, не учитываются при определении налогооблагаемой прибыли. Фонды финансирования научных исследований могут создаваться органами государственной власти вместе с коммерческими организациями (например, Российский фонд технологического развития, фонды финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ), при этом добровольные взносы коммерческих организаций в такие фонды полностью или частично уменьшают налогооблагаемую прибыль организаций.

Для ускорения научно-технического прогресса большое значение имеют порядок распределения средств между отдельными этапами научных исследований, процессами разработки, создания, внедрения и освоения новой техники, способы концентрации средств на ключевых направлениях научно-технического прогресса и у тех научно-исследовательских и производственных коллективов и отдельных исследователей, которые добиваются наиболее крупных научно-технических достижений. В США принципиально важной мерой, усилившей влияние государства на инновационные процессы, стало принятие в 1981 г. Закона об инновационных исследованиях малого бизнеса. Рассматривая науку в качестве основы прогресса промышленности и национальной экономики, закон наделил малый бизнес правами в получении бюджетных субсидий на разработку инноваций.

Обязательная составная часть финансового механизма НТП — *система материального стимулирования научно-технических достижений*. Мощное воздействие Нобелевского фонда на мировую науку в немалой степени определяется размерами назначаемых им пре-

мий. В Российской Федерации авторам научных открытий, лауреатам государственных и именных премий выплачиваются крупные денежные вознаграждения. При использовании патентов на изобретение размер вознаграждения автору устанавливается по соглашению сторон. Одним из инструментов финансового регулирования данной сферы деятельности являются государственные пошлины на заявку, регистрацию и продление патента. Размер пошлин оказывает влияние на масштабы изобретательской деятельности и сроки действия патентов.

Основные объекты государственного финансового регулирования

Отраслевая структура экономики, ее территориальные пропорции, а также социальная структура общества — основные объекты государственного финансового регулирования.

Регулирование отраслевой структуры экономики. Одной из важнейших задач, определенных Правительством Российской Федерации на среднесрочную перспективу, является изменение отраслевой структуры экономики: увеличение доли перерабатывающих отраслей промышленности по сравнению с добывающими. Для обеспечения конкурентной среды, разработки и внедрения инноваций, решения социальных задач практически во всех странах мира осуществляется государственная финансовая поддержка малого бизнеса. Развитие малого бизнеса, в свою очередь, изменяет отраслевую структуру экономики.

Методами государственного финансового регулирования отраслевых пропорций являются:

- налоговое регулирование (изменение состава налогов, налоговых ставок, налогооблагаемой базы, состава налогоплательщиков и др.);
- амортизационная политика (тесно связана с налоговым регулированием, влияет на налогообложение прибыли и имущества; может предполагать использование ускоренной амортизации);
- различные формы государственной поддержки организаций, индивидуальных предпринимателей (субсидии, субвенции, бюджетные кредиты, инвестиции, государственный и муниципальный заказы, предоставление государственного и муниципального имущества в аренду на льготных условиях, государственные и муниципальные гарантии);
- с бюджетными расходами связаны также льготное кредитование и страхование, поскольку более низкий уровень ссудного процента и страхового тарифа по услугам коммерческих банков и страховых компаний обеспечивается бюджетным субсидированием соответствующих ставок и тарифов.

Отдельные методы государственного финансового регулирования отраслевых пропорций могут быть использованы комплексно. Так, нередко государственные инвестиции на долевых началах в тот или иной проект могут рассматриваться частными инвесторами как государственные гарантии.

Регулирование территориальных пропорций. Необходимость финансового воздействия на территориальные пропорции (выравнивание уровня социально-экономического развития территорий) актуальна для стран, где в силу исторических традиций, климатических условий, неравномерности размещения природных ресурсов и других факторов существуют резкие диспропорции в экономическом потенциале отдельных регионов. Например, промышленный север и аграрный юг в Италии и Испании; территории, находящиеся за Полярным кругом и южнее него, в Норвегии, Швеции и Финляндии; восточные и западные земли Германии и т.п. В Российской Федерации одна из сложнейших проблем — дифференциация экономического потенциала различных регионов.

Финансовое регулирование (методы финансового регулирования) *территориальных пропорций* осуществляется главным образом через механизм межбюджетных отношений (разграничение расходных полномочий между органами публичной власти разного уровня; межбюджетное регулирование путем перераспределения средств между уровнями бюджетной системы в целях поддержки социального и экономического развития территорий (субсидии из фондов софинансирования социальных расходов), дотирования нижестоящих бюджетов для выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, временной финансовой помощи в виде бюджетных кредитов; налоговое регулирование бюджетной обеспеченности), финансирование целевых программ поддержки и развития отдельных регионов и муниципальных образований. Финансовое воздействие на территориальную структуру происходит также в связи с изменением состава налогов. Например, отмена налога с продаж в 2003 г. значительно сократила собственные доходы отдельных региональных бюджетов (например, Москвы и Санкт-Петербурга).

Регулирование социальных процессов. Важным условием социальной стабильности выступает широкий слой так называемого среднего класса, поскольку излишняя поляризация общества ведет к политической и социальной нестабильности, а это негативно сказывается на экономике вследствие снижения квалификации трудовых ресурсов и производительности труда из-за низкой мотивации к труду. В России идет процесс становления среднего класса, его формирование позволит обеспечить социальную стабильность в обществе.

Уровень и качество жизни людей, а также политическая и социальная стабильность зависят от доступности услуг, связанных с образованием, здравоохранением, культурой, социальным обслуживанием,

возможностью получения достойной заработной платы и компенсацией ее утраты в результате потери трудоспособности. В отчете Всемирного банка о мировом развитии среди пяти основных задач современного государства названа задача финансирования базовых социальных услуг и инфраструктуры, а также обеспечение социальной безопасности.

В ст. 7 Конституции РФ определено, что российское государство является социальным, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Все современные учебники по экономической теории определяют, что повышение благосостояния населения — главная цель экономической политики государства, в том числе финансовой. Для реализации основных жизненно важных социальных гарантий (таких, как право на труд и защита от безработицы; право на государственную защиту материнства, отцовства, детства, семьи; социальное обеспечение при утрате трудоспособности или потере кормильца; право на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь; на образование) предусмотрены специальные финансовые механизмы. Социальная стабильность как условие экономического развития предполагает отсутствие резкого расслоения общества, поэтому государственное финансовое регулирование социальных процессов также направлено на нивелирование разницы в уровне доходов отдельных социальных групп.

Финансовыми методами воздействия на социальные процессы являются:

- (1) финансирование гарантированных государством прямых денежных выплат гражданам (пенсии, пособия, стипендии, компенсации, субсидии, денежная материальная помощь);
- (2) финансирование льгот отдельным категориям граждан при оплате или получении товаров и услуг;
- (3) государственная финансовая поддержка жизненно важных отраслей экономики, ориентированных на производство потребительских товаров и услуг первой необходимости;
- (4) налоговое регулирование доходов граждан и юридических лиц (дифференциация налоговых ставок, налоговые льготы, в том числе направленные на стимулирование благотворительной деятельности);
- (5) бюджетное финансирование учреждений социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание), а также государственная поддержка других некоммерческих организаций, действующих на рынке подобных услуг для обеспечения их доступности населению;
- (6) финансовое стимулирование создания новых рабочих мест, а также начала индивидуальной предпринимательской деятельности, финансирование общественных работ;

- (7) государственное финансовое регулирование рынка жилья;
- (8) содействие развитию финансового рынка, участники которого ориентированы на «мелких» (с точки зрения размеров накоплений) вкладчиков, инвесторов, страхователей, создание специального механизма защиты их интересов.

В Российской Федерации за счет средств бюджетов разных уровней и государственных социальных внебюджетных фондов финансируются *выплаты*, называемые *социальными трансфертами*:

- пенсии по старости, потере кормильца, инвалидности, за выслугу лет;
- пособия при временной и постоянной нетрудоспособности, на детей, на погребение, по безработице, вынужденным мигрантам;
- стипендии студентам, в том числе социальные стипендии студентам из малоимущих семей;
- жилищные субсидии;
- материальная помощь малоимущим гражданам.

Большая часть социальных выплат регулируется федеральным законодательством, в то время как сами выплаты нередко производятся по месту жительства или работы их получателей, в том числе и через исполнительные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В настоящее время реализация отдельных федеральных законодательных актов, связанных с социальной защитой граждан в субъектах Российской Федерации, обеспечивается через Фонд компенсации в составе федерального бюджета, средства которого в виде субсидий и субвенций направляются в региональные бюджеты. Субъекты Российской Федерации, не получающие финансовой помощи из федерального бюджета, проводят самостоятельную социальную политику, предусматривая дополнительные надбавки к федеральным выплатам с учетом региональной специфики (например, доплаты пенсионерам в Москве), которые финансируются из региональных и местных бюджетов.

В условиях разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями большое значение отводится вопросам, связанным с обязательствами по социальным гарантиям. Поэтому в проектах федеральных законов, подготовленных Правительством Российской Федерации, планируется четко обозначить социальные гарантии, определяемые и реализуемые на федеральном, региональном и местном уровнях.

Извечная дилемма финансового регулирования социальных процессов — выбор между денежными выплатами и предоставлением бесплатных или частично оплачиваемых услуг, т.е. *социальных льгот*. В теории отдается предпочтение денежным выплатам, так как они дают возможность выбора использования денежных средств на те

или иные цели, что в большей степени отвечает рыночным принципам, кроме того, денежная выплата, как правило, адресна, поэтому более эффективна. В то же время неэквивалентная замена льгот компенсационными выплатами может ухудшить жизненный уровень граждан. Другие примеры, доказывающие нецелесообразность замены льготы денежными выплатами, связаны с несопадением общественных и личных предпочтений. Например, в рамках оптимизации системы социальных льгот Правительство Российской Федерации предусматривает замену гарантий бесплатного получения специального профессионального образования детям-сиротам денежными выплатами, это вызывает очень большие опасения, что талантливые воспитанники детских домов, вступая в самостоятельную жизнь, будут использовать денежные выплаты не для получения образования, а на другие цели. Специальные государственные программы, включающие социальные льготы и специальные выплаты ветеранам войн, инвалидам, детям-сиротам или другим социальным группам, финансируемые из федеральных (или центральных) бюджетов, существуют во многих европейских странах.

Общее направление реформирования социальной сферы в Российской Федерации — отказ от многочисленных социальных льгот (по разным источникам, на начало 2004 г. число льгот достигло 400) и их замена денежными компенсациями. Сложность реализации социальных льгот связана в Российской Федерации и с тем, что они «разбросаны» по различным законодательным актам, нередко без четкого указания источника их финансирования.

Предоставление социальных льгот основано, как правило, на бюджетном субсидировании поставщика услуг. Нет общего правила принятия решения о целесообразности такого субсидирования: например, в городах с одинаковой численностью населения, расположенных на территории государств с примерно одинаковым уровнем экономического развития, услуги городского транспорта могут субсидироваться из городского бюджета (например, все крупные города в Канаде), а могут полностью оплачиваться пассажирами (например, Сингапур). Бюджетное субсидирование производства товаров и услуг — это одна из форм *государственной финансовой поддержки отраслей, производящих потребительские товары и товары первой необходимости* наряду с налоговыми льготами, а также государственными и муниципальными заказами. Примером использования механизма государственного заказа является закупка во многих субъектах Российской Федерации продовольственных товаров в целях предотвращения резких колебаний цен на них — это одновременно и мера поддержки потребителя услуг и производителя.

Одним из основных методов сглаживания дифференциации доходов разных социальных групп, обеспечения доступности жизнен-

но важных товаров и услуг является *налоговое регулирование*. В современной экономической литературе, в том числе зарубежной, одной из важнейших задач государственных финансов называют распределение доходов и имущества (так называемая дистрибутивная функция). В целях предотвращения резких различий в уровне жизни отдельных социальных групп практически во всех странах мира используется прогрессивная система налогообложения доходов граждан с установлением необлагаемого уровня доходов, равного прожиточному минимуму. В отдельных странах обложению подоходным налогом подлежат также и некоторые социальные выплаты, например в США — пенсионные. Эту же цель, а также цель создания равных условий начинающим предпринимателям преследует сохранение высоких ставок налога на наследуемое имущество. В Российской Федерации отказались от использования прогрессивной шкалы при налогообложении доходов физических лиц, хотя отдельные виды доходов (например, выигрыши в лотереи) облагаются по более высокой ставке налога. Зато для стимулирования работодателей в увеличении официально декларируемой заработной платы применяется регрессивная шкала ставок единого социального налога.

Стимулами производства недорогих товаров и услуг первой необходимости могут быть налоговые льготы их производителям. Так, например, в Российской Федерации от обложения налогом на добавленную стоимость освобождено производство и реализация протезно-ортопедических изделий, сырья и материалов для их изготовления и полуфабрикатов к ним; технических средств, которые могут быть использованы для профилактики инвалидности; очков, линз и оправ для очков; медицинских услуг, а также услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми; услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях, проведению занятий с несовершеннолетними детьми в кружках, секциях (включая спортивные) и студиях и др. Более низкая ставка НДС (10% по сравнению с действующей ставкой 18% для всех других товаров и услуг) установлена для производства продуктов питания, детских товаров, некоторых видов лекарств. К сожалению, нельзя привести большое число примеров, иллюстрирующих льготы по налогу на прибыль для производства товаров первой необходимости и оказания социальных услуг: налоговое законодательство Российской Федерации установило единый порядок исчисления налога на прибыль всеми организациями — и коммерческими и некоммерческими.

Налоговые методы регулирования социальных процессов связаны также со стимулированием благотворительной деятельности физических и юридических лиц, а также установлением дополнительных к государственным гарантиям выплат, которые осуществляет работодатель в пользу своих работников (добровольное медицин-

ское страхование, дополнительное пенсионное обеспечение, оплата образовательных услуг, услуг, связанных с поддержанием здоровья, дополнительные выплаты женщинам, имеющим детей, и т.п.). Российским налоговым законодательством освобождается от уплаты НДС передача товаров и имущества в благотворительных целях. Организации, а также граждане, получающие имущество в благотворительных целях, не отражают эти поступления как доход, учитываемый в целях обложения соответственно налогом на прибыль организаций и налогом на доходы физических лиц. Работодатели, производящие социальные выплаты или оплату социальных услуг в пользу своих работников из чистой прибыли, могут уменьшить на данную сумму единый социальный налог (это касается, например, дополнительного пенсионного обеспечения). По оплаченным самим гражданином образовательным и медицинским услугам, в том числе в пользу членов его семьи, предусмотрены социальные вычеты по налогу на доходы физических лиц. В налоговом законодательстве Российской Федерации, к сожалению, не получила большого распространения зарубежная практика уменьшения налоговой базы по налогу на прибыль организаций и доходы физических лиц на сумму расходов, связанных с благотворительной деятельностью. Это вызвано распространенной российской практикой подмены реальной благотворительности схемами минимизации налоговых платежей.

Образовательные, медицинские услуги, услуги в сфере культуры и искусства, мероприятия по социальному обслуживанию (в соответствии с российским законодательством это услуги детских домов-интернатов, интернатов для пожилых граждан и т.п.) могут осуществляться за счет трех основных источников финансирования:

- (1) бюджетные средства и (или) средства социального страхования;
- (2) средства населения;
- (3) средства работодателей, спонсоров и благотворителей.

Соотношение между этими источниками определяется национальными особенностями и моделью рыночной экономики. Например, во Франции в настоящее время большая часть расходов на высшее образование (включая образование иностранных студентов) финансируется за счет бюджета центрального правительства (такие расходы составляют до 25% его расходов), а в США высшее образование преимущественно платное, исключение составляют государственные стипендии особо одаренным студентам.

XX век характеризовался переходом во многих государствах от платных образовательных и медицинских услуг к полностью или частично бесплатным для населения. В Российской Федерации с 1990-х годов происходит обратный процесс: появились и расширяются платные социальные услуги. В настоящее время наиболее острой задачей стоит поиск оптимального соотношения между источниками финансирования таких услуг: с одной стороны, оказание

большого объема бесплатных услуг требует соответствующего уровня доходов бюджета, что предполагает достаточно высокое налоговое бремя для предпринимателей и населения, с другой стороны, расширение платных услуг таит опасность снижения общего уровня культуры, образования и здоровья. Выбор между платными и бесплатными социальными услугами связан также с проблемой дифференциации доходов разных социальных групп. Считается, что большое количество бесплатных социальных услуг и социальных льгот усиливает социальную напряженность, так как больший объем услуг получают граждане с наибольшим уровнем доходов, имеющие доступ и к платным, и к бесплатным услугам. Проблема выбора между теми и другими — это также проблема их качества. Российская практика показывает, что расширение платных услуг не всегда означает повышение уровня обслуживания, хотя одним из важнейших условий его достижения является достаточность объема финансирования.

Следует отметить, что могут быть разные варианты сочетания источников финансирования социальных услуг. Например, образовательные услуги могут оплачиваться населением, но за счет банковского кредита (гарантии по которому или субсидии для обеспечения льготного процента выдает государство или муниципальное образование). В США медицинские услуги малоимущим и пенсионерам оплачиваются государством за счет взносов на социальное страхование по специальным программам, а работающим — страховой компанией, в которую работодатель осуществляет обязательные взносы по форме, но выбор программы медицинского страхования добровольен. Поэтому тарифы взносов дифференцированы в зависимости от перечня услуг, включенных в программу медицинского страхования. Кроме того, многообразие форм финансового обеспечения социальных услуг связано с возможностью разных пропорций финансирования из бюджетов разных уровней. Для большинства стран общей тенденцией является большой удельный вес социальных расходов территориальных бюджетов (в федеративных государствах — региональных и местных бюджетов).

Государственное финансовое регулирование занятости населения. Рыночная экономика отличается цикличностью, сопровождаемой в периоды экономического спада и стагнации ростом безработицы. Этот рост может происходить и без проявления кризисных явлений, когда внедрение новых технологий, более совершенного оборудования содействует сокращению рабочих мест. Проблема занятости может носить локальный характер, особенно это актуально для Российской Федерации, так как со времен административно-командной системы управления во многих городах сохранились так называемые «градообразующие» предприятия, незначительное ухудшение финансово-хозяйственного положения которых создает большие социальные проблемы для населения города.

Государство может проводить активную и пассивную политику на рынке труда. *Пассивная политика* предполагает меры, связанные с компенсацией потери заработка, — выплата пособия по безработице, выплата материальной помощи для малоимущих, когда заканчивается срок действия выплаты пособия по безработице. *Активная государственная политика занятости населения* связана с созданием или стимулированием создания новых рабочих мест и организацией общественных работ. В США при создании новых рабочих мест работодатели освобождаются от уплаты взносов на социальное страхование по безработице. В Российской Федерации в отдельных регионах используется так называемый механизм квотирования рабочих мест для социально уязвимых групп населения (инвалидов, подростков), при котором работодатели, не соблюдающие соответствующей квоты (не создающие рабочих мест для указанных категорий граждан), перечисляют обязательные платежи органам, ответственным за политику занятости в регионе. До 2001 г. в нашей стране и активные, и пассивные мероприятия в области занятости населения финансировались из Государственного фонда занятости населения Российской Федерации. После его упразднения выплата пособий по безработице осуществляется за счет средств федерального бюджета, а активные мероприятия (содействие созданию новых рабочих мест, началу предпринимательской деятельности, организация общественных работ) — за счет средств региональных и местных бюджетов.

Одной из мер решения социальных вопросов, связанных с политикой занятости, является создание условий для начала предпринимательской деятельности безработным. С этой целью во многих странах действует механизм льготного кредитования для начала предпринимательской деятельности. Льготное кредитование обеспечивается бюджетным субсидированием ставки по банковскому кредиту или государственным содействием развитию обществ взаимного кредитования. Подобная практика существует и в Российской Федерации, но ее нельзя считать общераспространенной.

Государственное финансовое регулирование рынка жилья. В Российской Федерации государство гарантирует гражданам право на жилье. Создание рынка жилья в нашей стране — необходимое условие функционирования рынка трудовых ресурсов, предполагающего достаточную мобильность населения. Доступность приобретения жилья важна также для решения демографических проблем (повышение рождаемости).

Реализация конституционных гарантий достигается *строительством за счет бюджетных средств муниципального жилья и его предоставления малообеспеченным гражданам, а также созданием механизма приобретения населением жилья через бюджетное субсидирование* (сейчас бюджетные субсидии для строительства или приобретения жилья предоставляются военнослужащим).

Большое значение для обеспечения населения жильем в нашей стране имеет *развитие ипотечного кредитования*. Государственное финансовое регулирование данного процесса может осуществляться через механизм предоставления государственных гарантий по банковским ипотечным кредитам, бюджетного субсидирования ссудного процента, а также долевого участия бюджетных средств в финансировании строительства жилья наряду со средствами частных инвесторов. Как правило, государственное участие в ипотечных программах осуществляется органами власти субъектов Российской Федерации.

На федеральном уровне в рамках пенсионной реформы в целях организации пенсионных накоплений *предусмотрена возможность инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в ипотечные ценные бумаги*. Таким образом, возможно одновременное решение двух социальных проблем: обеспечение финансовыми ресурсами жилищного строительства и организация накоплений для увеличения пенсионных выплат (но есть и большой риск, когда невыполнение одной программы повлечет за собой невыполнение другой). Государственное финансовое регулирование рынка жилья осуществляется также на *основе налогового механизма* путем предоставления льгот по налогу на прибыль, налогу на имущество организаций, налогу на доходы физических лиц при осуществлении жилищных инвестиций.

Степень развития и устойчивость *рынка финансовых услуг* определяют возможность роста индивидуальных накоплений, которые являются не только источником дополнительных доходов, но и источником компенсации утраты заработной платы и других основных источников доходов (это можно рассматривать как самострахование). Зарубежный опыт показывает, что развитость рынка финансовых услуг и наличие механизма обеспечения его устойчивости дают возможность относительно безболезненно снижать государственные социальные гарантии по пенсиям и пособиям. Отечественная практика также свидетельствует о том, что даже в условиях высоких социальных гарантий в СССР граждане охотно прибегали к индивидуальным накоплениям в сберкассах и страховым услугам (следует признать, что их необходимость частично была вызвана товарным дефицитом). Особенностью становления и развития российского финансового рынка была его ориентация на так называемых корпоративных клиентов (организаций разных сфер деятельности). Только в последнее время кредитные организации, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, паевые инвестиционные фонды стали ориентироваться на физических лиц. Невыполнение государством своих обязательств по вкладам, ценным бумагам, неудачный опыт инвестирования средств в начале 1990-х годов не позволяют пока рассматривать индивидуальные накопления

как серьезную альтернативу государственным социальным выплатам в Российской Федерации. В настоящее время в условиях пенсионной реформы граждане получили возможность выбирать между государственным и негосударственным управлением инвестирования средств для выплаты накопительной части трудовой пенсии, но отсутствие «историй» большинства управляющих компаний и негосударственных пенсионных фондов привело к тому, что большинство граждан выбирают государственную форму организации пенсионных накоплений.

Общая оценка эффективности всей совокупности методов финансового воздействия на социальные процессы может быть произведена на основе показателей, свидетельствующих о дифференциации доходов граждан, изменении реальных доходов населения и социального состава общества, продолжительности жизни населения, индекса рождаемости (смертности).

Государственное финансовое регулирование социальных процессов требует ответа на вопрос, есть ли противоречие между государственной поддержкой малоимущих, попыткой выравнивания уровня доходов отдельных социальных групп, с одной стороны, и мерами по обеспечению экономического роста — с другой. Высокий уровень государственных социальных гарантий в экономической литературе получил название патернализма. Общая тенденция для экономически развитых стран в настоящее время — отход от такой политики. Считается, что в условиях глобализации страна может быть конкурентоспособной при производстве относительно дешевой продукции и услуг, а высокий уровень социальных гарантий предполагает высокий уровень налогов и стоимости рабочей силы, что в конечном счете удорожает стоимость товаров и услуг. Спорность такого положения доказывают страны, имеющие высокую долю расходов на социальные цели и взносов на социальное страхование, но в рейтинге конкурентоспособности с точки зрения инвестиционной привлекательности занимающие одно из первых мест. Примерами таких стран являются Финляндия, Швеция, имеющие наиболее высокий рейтинг по 220 индексам, используемым для оценки конкурентоспособности (соответственно 84,35 и 76,19 балла в 2002 г., при этом Финляндия традиционно занимает второе место после США (100 баллов)), затраты государства на социальную защиту составляют в этих странах соответственно 38,97 и 40,05% к ВВП, а начисления работодателей на оплату труда по социальному страхованию — 22 и 30,96%. Указанные страны опережают по сводным показателям Австралию (рейтинг в 2002 г. — 74,11 балла), в которой наиболее низкая доля расходов государства на социальную защиту (11% к ВВП) и отсутствуют обязательства работодателя по уплате взносов на социальное страхование.

Следует отметить, что регулирование отраслевых и социальных пропорций происходит не только на федеральном уровне, но и на уровне *субъектов федерации*. В федеративных государствах с развитой рыночной экономикой и либеральной системой управления субъекты федерации обладают большими возможностями финансового воздействия на экономические и социальные процессы, поскольку региональный уровень государственной власти в большей степени, чем федеральный, приближен к потребностям конкретных организаций и граждан, эффективность такого регулирования достаточно высока. В Российской Федерации существуют примеры, когда комплексное использование различных методов стимулирования инвестиционной деятельности администрациями субъектов Российской Федерации (налоговые льготы, льготное кредитование, государственный заказ и т.п.) обеспечивало рост инвестиций даже в тех регионах, которые занимали далеко не первые места в рейтингах инвестиционной привлекательности (например, Новгородская область). Москва как субъект Российской Федерации также может служить примером региональной социальной политики, направленной на компенсацию высокого уровня цен, присущего любому столичному городу.

Однако нельзя забывать о том, что существуют объективные границы государственного вмешательства в экономические и социальные процессы, связанные с тем, что излишняя «государственная опека» отдельных организаций и социальных групп может лишить их мотивации к развитию, порождать иждивенчество, в то время как важнейшими принципами рыночной экономики являются индивидуальный риск и ответственность.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под термином «финансовая политика»?
2. В каких структурных элементах финансовой политики раскрывается ее содержание?
3. Назовите принципы формирования финансовой политики государства, раскройте их содержание.
4. Какие показатели определяют результативность финансовой политики государства?
5. Перечислите цели и задачи финансовой политики, проводимой Российской Федерацией в рамках долгосрочной перспективы.
6. Раскройте цели и задачи финансовой политики, проводимой Российской Федерацией в рамках среднесрочной перспективы.
7. Назовите критерии классификации финансовой политики, охарактеризуйте отдельные ее виды.
8. Раскройте сущность социальной финансовой политики, проводимой Президентом и Правительством Российской Федерации на современном этапе социально-экономического развития страны.

9. Раскройте сущность финансовой политики коммерческой организации (предприятия).
10. Что понимается под термином «финансовый механизм»?
11. Назовите структурные элементы механизма государственных и муниципальных финансов, раскройте их содержание.
12. Назовите структурные элементы финансового механизма организации (предприятия), раскройте их содержание.
13. Что понимается под количественным и качественным воздействием финансового механизма на экономику и социальную сферу?
14. Каковы условия эффективного функционирования финансового механизма?
15. Каковы особенности финансовой политики России последнего десятилетия XX в.?
16. Что понимается под финансовым прогнозированием? Раскройте цель, задачи, методические подходы, методы расчета финансовых показателей.
17. Раскройте сущность финансового прогнозирования на общегосударственном уровне.
18. Что представляет собой баланс финансовых ресурсов?
19. Что понимается под финансовым планированием? Раскройте его содержание (объекты, субъекты, цель, задачи).
20. Что представляет собой перспективный финансовый план? Раскройте содержание этапов разработки перспективного финансового плана.
21. Что представляет собой баланс финансовых ресурсов?
22. Раскройте содержание этапов и методов финансового планирования.
23. Что представляет собой баланс денежных доходов и расходов населения?
24. Что понимается под финансовым регулированием? Назовите объекты государственного финансового регулирования.
25. Перечислите формы и методы государственного финансового регулирования, раскройте их содержание.
26. Каковы основные методы финансового регулирования отраслевых пропорций?
27. Каковы основные методы финансового регулирования территориальных пропорций?
28. Назовите основные направления финансового регулирования социальных процессов, раскройте их содержание.
29. Каковы основные методы финансового регулирования социальной структуры общества?
30. Какие основные финансовые инструменты воздействия государства на экономику применяются в странах с развитой рыночной экономикой?

Блок 4. *Бюджетное устройство и бюджетная система, межбюджетные отношения*

Структурная единица 4.1 *Социально-экономическая сущность и функции бюджета государства*

Социально-экономическая сущность бюджета государства

Бюджет государства — это денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан.

Такое определение понятия «бюджет государства» наиболее полно характеризует его социально-экономическую сущность. Социально-экономическая сущность бюджета государства состоит в исследовании вопроса: за счет кого государство формирует бюджетные ресурсы и в чьих интересах их использует?

По материально-вещественному содержанию бюджет государства представляет собой централизованный фонд денежных средств, формируемый для финансового обеспечения мероприятий, связанных с выполнением задач и функций, возложенных обществом на государство и местное самоуправление.

По форме функционирования бюджет государства представляет собой плановый финансовый документ, составленный в виде баланса доходов и расходов.

Бюджет государства как экономическая категория имеет различные организационно-правовые формы проявления. Различают следующие виды бюджетов: федеральный; республиканский, областной, краевой, национального округа, автономной области, города федерального значения; муниципального района, городского округа, внутригородского муниципального образования городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; городского и сельского поселения.

Бюджетные отношения возникают в процессе деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленной на финансовое обеспечение общегосударственных, региональных и местных программ по регулированию экономики, содержанию и развитию социальной сферы, охране общественного

порядка, упрочению национальной безопасности и др. Бюджетные отношения многообразны, поскольку опосредуют распределение денежных средств между секторами экономики, отраслями народного хозяйства, территориями страны, различными слоями населения.

Функции бюджета государства

Бюджету государства как экономической категории присущи две функции:

- (1) *распределительная* (перераспределение денежных доходов между разными сферами деятельности, подразделениями общественного производства, уровнями государственного управления, социальными слоями общества и т.д.);
- (2) *контрольная* (сигнализация обо всех отклонениях в движении бюджетных средств и контроль результатов расходования бюджетных средств).

Границы действия *распределительной функции* очень широки, так как в бюджетные отношения вступают почти все участники общественного производства. Основным объектом бюджетного распределения выступает *национальный доход*. Вовлечение в бюджетное перераспределение *элементов национального богатства* (золотой запас, валютный резерв, накопленные страховые резервы и др.) сопряжено, как правило, с чрезвычайными обстоятельствами (война, глубокий экономический кризис, последствия крупномасштабных стихийных бедствий и т.п.).

С помощью *контрольной функции* выявляется финансовое положение конкретных экономических субъектов, отраслей народного хозяйства, территориальных образований, хотя далеко не все их финансовые ресурсы проходят через бюджет. Контрольная функция позволяет анализировать, насколько своевременно и полно финансовые ресурсы поступают в распоряжение органов государственной власти и местного самоуправления и как фактически складываются пропорции в распределении бюджетных средств, соответствует ли их реальная величина объему утвержденных расходных обязательств.

Бюджет государства и местного самоуправления как финансовый документ отражает результаты планового образования и расходования конкретных денежных средств на соответствующей территории. Он ежегодно разрабатывается исполнительными и утверждается законодательными (представительными) органами государственной власти и местного самоуправления. Составляется бюджет в форме баланса доходов и расходов, показатели которого отображают предсказываемое движение денежных средств. Бюджетами называют также финансовые планы государственных внебюджетных социальных фондов (Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации и фондов обяза-

тельного медицинского страхования). Бюджет государства и бюджеты государственных внебюджетных социальных фондов входят в бюджетную систему Российской Федерации.

Принципы формирования бюджета государства. Формирование бюджета государства по уровням бюджетной системы Российской Федерации основывается на следующих *принципах*, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации:

- (1) полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов;
- (2) сбалансированности бюджета;
- (3) результативности и эффективности использования бюджетных средств;
- (4) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- (5) прозрачности (открытости);
- (6) достоверности бюджета;
- (7) адресности и целевого характера бюджетных средств;
- (8) подведомственности расходов бюджетов;
- (9) единства кассы.

1. *Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов* — все доходы, расходы и источники финансирования дефицита бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в бюджетах.

2. *Принцип сбалансированности бюджета* — объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

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

3. *Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств* — при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

4. *Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов* — расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;
- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;
- расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории Российской Федерации.

5. *Принцип прозрачности (открытости)* означает:

- обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;
- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрации);
- стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

Секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета.

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

7. *Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств* — бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их использования для достижения конкретных целей.

Любые действия, приводящие к нарушению принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, являются нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации.

8. *Принцип подведомственности расходов бюджетов* — получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств.

Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации муниципального образования, а также в силу создания организации — получателя бюджетных средств как учреждения главным распорядителем бюджетных средств от имени соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

9. *Принцип единства кассы* — зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Бюджет оказывает огромное влияние на общественное производство, выступая ускорителем, а иногда тормозом социально-экономического развития общества. В рыночной экономике бюджет не утрачивает своей активной роли, напротив, является важным фактором успешного осуществления экономических и социальных преобразований в процессе становления и развития рыночной экономики. Бюджет может существенно менять сложившиеся народнохозяйственные пропорции, положительно влиять на отраслевую и территориальную структуры общественного производства. Государство, используя такие экономические рычаги, как налоги, налоговые льготы, бюджетное финансирование, может влиять на деятельность

хозяйствующих субъектов, направляя ее на быстрое обновление производственного потенциала, ускорение НТП, повышение рентабельности и т.д. В условиях рынка именно бюджет призван оказывать помощь государству в проведении социально значимых реформ (пенсионной, в сфере образования, здравоохранения, социальной, а также жилищно-коммунального хозяйства и др.), нивелировать социальные последствия расслоения граждан по материальному положению.

Структурная единица 4.2

Бюджетное устройство Российской Федерации

Современное бюджетное устройство Российской Федерации. Развитие современной российской бюджетной системы началось с 1991 г., одновременно с распадом единой бюджетной системы бывшего Советского Союза. До 1991 г. бюджетная система страны была чрезвычайно централизованной, унитарной. С началом радикальной экономической реформы возникла необходимость пересмотра концепции бюджетного устройства Российской Федерации в направлении его значительной децентрализации и становлении современной российской бюджетной системы. Был принят ряд законодательных актов, предусматривающих расширение демократических принципов в построении бюджетной системы и усиление территориальных подходов в управлении. Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 г., закрепила федеративное устройство российского государства, изменила структуру и распределение полномочий между законодательными и исполнительными органами государственной власти, что предполагало кардинальную переработку законодательства в области бюджетного устройства и бюджетного процесса, разграничение бюджетных полномочий по уровням государственного управления, определение межбюджетных взаимоотношений. Провозглашение в Конституции Российской Федерации принципов федеративного устройства страны потребовало коренного пересмотра построения бюджетной системы, положив в его основу принципы бюджетного федерализма.

Бюджетное устройство Российской Федерации — это организационно-правовое построение бюджетной системы Российской Федерации, позволяющее выделить в ее составе структурные подразделения (уровни бюджетной системы, виды бюджетов) и определить формы взаимосвязей между ними.

Бюджетное устройство России базируется на ее государственном устройстве, отражая характерные для него взаимосвязи. В составе

Российской Федерации в настоящее время насчитывается 83 субъекта. В их числе: 21 республика, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург, 1 автономная область (Еврейская) и 4 автономных округа. В настоящее время на основе волеизъявления граждан идет процесс по укрупнению субъектов Российской Федерации за счет вхождения национальных автономных округов в соответствующие области (края).

Принципы федеративного устройства Российской Федерации. Все субъекты Российской Федерации различаются между собой по величине территории, численности и плотности населения, по национальному и этническому составу, природным ресурсам, экономическому потенциалу и другим параметрам. Однако в *формально-юридическом плане в отношении каждого субъекта Российской Федерации конституционно провозглашается принцип равноправия.*

Статья 5 Конституции Российской Федерации 1993 г. особо подчеркивает, что «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации» и что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны между собой».

Конституция России также закрепляет, что каждый субъект Федерации — республика «имеет свою конституцию и законодательство». Что же касается всех остальных субъектов Российской Федерации, то каждый из них имеет «свой устав и законодательство».

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее *государственной целостности*, единстве государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Три составляющие бюджетного устройства Российской Федерации. Бюджетное устройство Российской Федерации, отражая сложную иерархию бюджетных взаимосвязей внутри страны, включает в себя *три составляющие* (рис. Б.М.4.1):

- бюджетную систему;
- бюджетные права, которыми наделяются органы публичной власти соответствующего уровня (федеральный, субфедеральный, муниципальный);
- принципы разграничения расходных полномочий и межбюджетное регулирование (межбюджетные отношения).

В последующих разделах блока 4 мы подробно рассмотрим содержание каждой составляющей бюджетного устройства Российской Федерации и направления дальнейшего совершенствования.

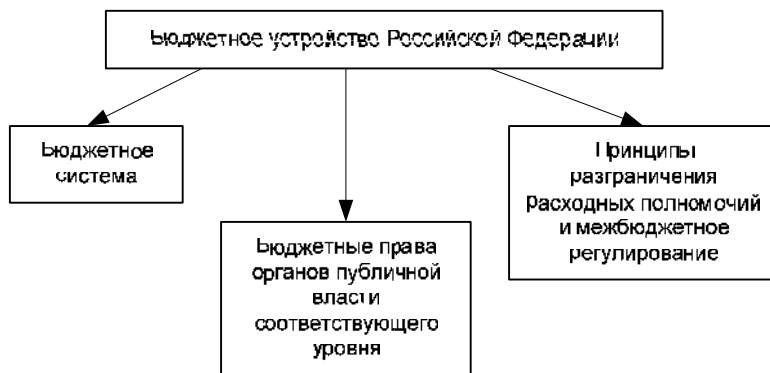


Рис. Б.М.4.1. Составляющие бюджетного устройства Российской Федерации

Функционирование современной бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, принятым 31 июля 1998 г. (Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ) и введенным в действие с 1 января 2000 г. (Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ).

Бюджетный кодекс — это свод законодательства о функционировании и развитии бюджетной системы, обеспечивающий финансовое регулирование бюджетных отношений, устанавливающий общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы функционирования бюджетов разных уровней, правовое положение субъектов бюджетных отношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяющий основы бюджетного процесса, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Ускоренный процесс реформирования экономики России требует уточнения и модернизации ряда положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, приведения его к адекватному отражению новых явлений в бюджетной сфере.

Структурная единица 4.3

Бюджетная система Российской Федерации

Структура бюджетной системы Российской Федерации

Бюджетная система Российской Федерации — это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных социальных фондов.

Структура бюджетной системы Российской Федерации представлена на рис. Б.М.4.2.

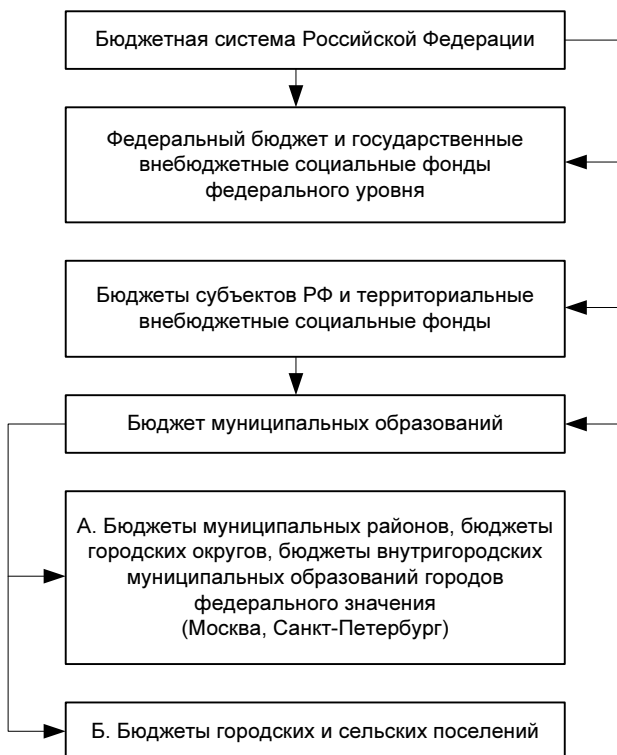


Рис. Б.М.4.2. Структура бюджетной системы Российской Федерации

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

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

Бюджеты субъектов Российской Федерации представлены пятью различными *видами* региональных бюджетов, среди них: 21 бюджет *республик* в составе РФ, 9 бюджетов *краев*, 46 бюджетов *областей*, 1 бюджет *автономной области*, 4 бюджета *автономных округов*, 2 бюджета *городов федерального значения* — Москвы и Санкт-Петербурга.

Бюджеты муниципальных образований Российской Федерации также представлены разными видами бюджетов. В зависимости от видов муниципальных образований, на территории которых функционируют соответствующие местные бюджеты, своей численностью выделяются муниципальные районы, городские округа, сельские и городские поселения.

Принципы бюджетной системы Российской Федерации. Бюджетная система Российской Федерации, строится на следующих *принципах*:

- (1) единства бюджетной системы РФ;
- (2) разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней;
- (3) самостоятельности бюджетов;
- (4) равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

1. *Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации* — единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, санкций за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. *Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации* — закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов и расходов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.

Для построения бюджетной системы Российской Федерации по типу бюджетных систем демократических государств огромное значение имеет принцип самостоятельности бюджетов.

3. *Принцип самостоятельности бюджетов* означает:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать

сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации);
- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, исключительно в форме субвенций и субсидий соответствующим бюджетам;
- недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;
- недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

4. *Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований* — определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, не соответствующие Бюджетному кодексу Российской Федерации, являются недействительными.

Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации. В табл. Б.М.4.1 представлены основные параметры бюджетной системы Российской Федерации на период 2004—2005 гг. (отчетные данные) и в рамках перспективного финансового плана на 2006—2008 гг.

Таблица Б.М.4.1

Основные показатели перспективного финансового плана
Российской Федерации

	2004 (отчет)	2005 (отчет)	Перспективный финансовый план		
			2006	2007	2008
1	2	3	4	5	6
Экономические условия					
Цена на нефть, долл./баррель	34,4	50,6	65,0	61,0	54,0
ВВП, млрд руб.	16 779	21 598	27 220	31 220	34 790
Инфляция, %	111,7	110,9	109,0	106,5— 108,0	104,5— 106,0
Курс доллара, руб.	28,8	28,3	27,3	26,5	26,5
Основные параметры бюджетной системы, млрд руб.					
Доходы	6 212,7	8 470,2	10 179,5	11 713,9	11 868,2
Расходы	5 467,6	6 798,5	8 318,7	10 163,5	10 922,6
Основные параметры федерального бюджета, млрд руб.					
Доходы	3 428,87	5 127,2	6 159,1	6 965,3	6 905,6
Расходы, всего	2 698,87	3 514,4	4 388,6	5 463,5	6 001,7

1	2	3	4	5	6
В том числе:					
• финансовая помощь регионам	354,7	468,7	542,1	777,2	773,0
• трансферты государственным внебюджетным фондам	502,7	758,9	901,6	1 064,7	1 337,0
Обслуживание государственного долга	204,7	208,4	192,4	156,8	174,4
Профицит	730,0	1 612,9	1 770,5	1 501,8	903,9
Справочно					
Стабилизационный фонд на конец года, млрд руб.	739,4	1 459,0	2 547,9	4 238,6	5 548,1
Государственный внутренний долг	778,5	875,4	1 091,6	1 363,2	1 595,1
Государственный внешний долг на конец года, млрд долл.	109,9	76,5	50,6	46,7	42,9

В 2008 г. общий объем доходов, поступающих в бюджетную систему страны, составит 11 868,2 млрд руб.: возрастет по сравнению с 2007 г. на 1,3%, по сравнению с 2006 г. — на 16,6, по сравнению с 2005 г. — на 40,1, по сравнению с 2004 г. — на 91%, т.е. за последние четыре года доходы, поступающие в бюджетную систему Российской Федерации, практически удвоятся.

В 2006—2008 гг. сохраняются высокие цены на нефть. С одной стороны, это создает стабильные и достаточно благоприятные предпосылки для развития экономики. В то же время в этих условиях повышается «инфляционное» давление на экономику. Каковы риски высоких цен на нефть? Высокие цены на нефть — источник дополнительных валютных поступлений. Обменивая их на национальную валюту по сложившемуся курсу, Центральный банк увеличивает денежную массу. Если бы дополнительные средства аккумулировались в виде сбережений граждан или инвестиций организаций, то в долгосрочной перспективе это благоприятно бы сказывалось на экономическом развитии страны. Однако в условиях низкого доверия к банковской системе и недостаточной инвестиционной привлекательности экономики значительная часть дополнительных доходов тратится на текущее потребление. Поскольку рост объемов товаров и услуг отстает от постоянно «выплескивающихся» на внут-

ренный рынок денежных средств, происходит дополнительный рост цен. Если бы Центральный банк отказался от покупки «дополнительной» валюты, курс доллара резко бы упал. Это, в свою очередь, вызвало бы удорожание отечественных товаров относительно импортных на внутреннем рынке и соответственно привело бы к замедлению или даже прекращению экономического роста, повышению безработицы, снижению доходов населения и бюджетов. *Таким образом, основными рисками высоких нефтяных цен являются инфляция и укрепление рубля.* Избежать этих негативных последствий можно, изымая «нефтедоллары» в период высоких нефтяных цен с тем, чтобы в период падения цен иметь возможность «вернуть» их в экономику и бюджетную сферу.

Для снижения «инфляционного» давления на экономику в 2006—2008 гг. продолжается аккумуляция части доходов от высоких цен на нефть в Стабилизационном фонде, который с 2008 г. разделен на два фонда: Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. В то же время в среднесрочной перспективе проводится политика сдерживания роста бюджетных расходов, сохраняя его на уровне, не превышающем 16,5—17% ВВП.

В 2006—2008 гг. продолжено совершенствование налогового законодательства по реализации политики, проводимой с 2000 г. Правительством Российской Федерации, по снижению числа налогов и сокращению налоговой нагрузки на экономику, что позволяет предприятиям направлять сэкономленные средства на повышение заработных плат своим работникам, создание новых рабочих мест, техническое перевооружение. В 2006 г. упрощена процедура возмещения НДС при капитальном строительстве, а с 2007 г. — при экспорте продукции. Расширяется перечень расходов, принимаемых к вычету при налогообложении прибыли. С 2006 г. с 15 млн до 20 млн руб. повышен верхний предел дохода для организаций малого бизнеса, имеющих право на упрощенный режим налогообложения. Отменен налог на имущество, переходящее в порядке наследования. Введены налоговые льготы для инвесторов в особых экономических зонах. Планируется дифференцировать ставки налога на добычу полезных ископаемых в зависимости от условий добычи нефти, что повысит инвестиционную привлекательность нефтедобывающей промышленности.

Прямая экономия организаций от введения этих новаций в 2006—2008 гг. оценивается Минфином РФ в 0,25% ВВП. В то же время необходимо учитывать, что основы новой налоговой системы России уже сформированы. Поэтому на первое место будет выходить упрощение и повышение прозрачности налоговых процедур. Реальное снижение для организаций налогового бремени за счет этих мер окажется даже более значительным, чем прямая экономия средств при снижении налоговых ставок.

В 2008 г. общий объем расходов бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации, составит 10 922,6 млрд руб., возрастет по сравнению с 2007 г. на 7,5%, по сравнению с 2006 г. — на 31,3, по сравнению с 2005 г. — на 60,7, по сравнению с 2004 г. — на 99,8%. Таким образом, расходы бюджетов бюджетной системы страны за последние четыре года удвоятся. Совокупные бюджетные расходы на душу населения превысили в 2005 г. 3,5 тыс. руб. в месяц, а к 2008 г. — 5,8 тыс. руб.

Фактически на эти средства общество «приобретает» у государства *общественные услуги* — образование, здравоохранение, социальное обеспечение, регулирование экономики, гарантии безопасности и правопорядка, защиту общественных интересов, гражданских прав и свобод и всего того, что не может быть предоставлено рынком и оплачено каждым из нас в отдельности.

Граждане и как налогоплательщики, и как потребители общественных услуг должны быть уверены в том, что передаваемые ими в распоряжение государства средства используются прозрачно и эффективно, приносят конкретные результаты как для общества в целом, так и для каждой семьи, для каждого человека.

2006 год стал переломным для бюджетного процесса в России.

Впервые федеральный бюджет явился составной частью перспективного финансового плана, сформированного на три года, как это происходит во многих развитых странах. Тем самым Россия выходит на качественно новый уровень управления общественными финансами.

Впервые вводится разделение действующих и принимаемых обязательств государства. Такая мера обеспечивает выполнение всех установленных законом расходных обязательств, в том числе вытекающих из уже принятых и планируемых на трехлетний период решений по повышению заработной платы работников бюджетной сферы, пенсий и пособий, денежного содержания военнослужащих, поддержке экономического роста и укреплению национальной обороны и национальной безопасности.

Впервые основой формирования бюджета стали четко заданные цели и приоритеты государственной политики, а расходы федерального бюджета увязаны с конкретными и измеримыми результатами деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Это и есть суть новых подходов в управлении общественными финансами, переход к среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результаты, предусмотренному правительственной Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг. Такого рода реформы проводились и проводятся в большинстве развитых стран, к ним уже присоединились

многие страны с переходной экономикой, в том числе ряд стран — членов СНГ. В условиях роста глобальной конкуренции России необходимо в сжатые сроки выйти на достойные позиции среди стран с передовыми методами управления общественными финансами.

На рис. Б.М.4.3 представлена схема перехода от управления бюджетными затратами к управлению бюджетными результатами.

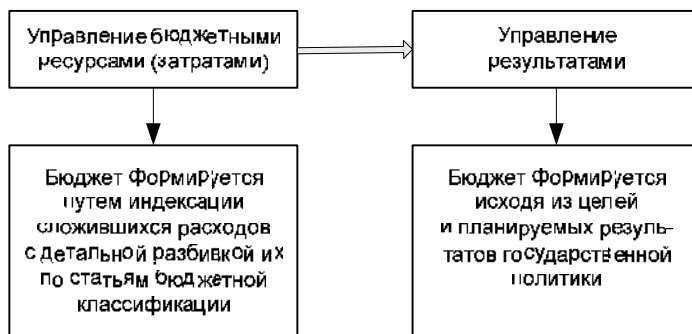


Рис. Б.М.4.3. Бюджетирование, ориентированное на результаты, в рамках среднесрочного финансового планирования

В комплементарных модулях (модуль 1 и модуль 2) мы подробно рассмотрим бюджеты всех уровней, формирование их доходов, условия возникновения расходных обязательств, направления расходования бюджетных средств.

Структурная единица 4.4

Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления

Под **бюджетными полномочиями** органов государственной власти и органов местного самоуправления понимаются установленные законодательством Российской Федерации права и обязанности органов государственной власти (местного самоуправления) по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия в соответствии с их разграничением по уровням власти Бюджетным кодексом Российской Федерации (гл. 2, ст. 7, 8 и 9).

Бюджетные полномочия федеральных органов государственной власти

Федеральные органы государственной власти в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами осуществляют следующие бюджетные полномочия:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;
- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;
- установление порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждения и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществления контроля за их исполнением, утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;
- составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;
- установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и иной бюджетной отчетности;
- установление порядка разграничения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета;
- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- определение порядка установления нормативов отчислений доходов от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;
- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;
- осуществление государственных заимствований Российской Федерации, предоставление государственных гарантий Российской Федерации, предоставление кредитов иностранным государствам, управление государственным долгом Российской Федерации;
- установление основ бюджетной классификации Российской Федерации и общего порядка ее применения; установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к федеральному бюджету и государственным внебюджетным фондам Российской Федерации;
- установление единого порядка ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений;
- установление унифицированных форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений;
- установление оснований и порядка временного осуществления федеральными органами государственной власти (органами го-

сударственной власти субъектов Российской Федерации) отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления);

- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;
- установление порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом Российской Федерации к бюджетным полномочиям Российской Федерации.

Бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации осуществляют следующие бюджетные полномочия:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

- установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;
- установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;
- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;
- установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов Российской Федерации;
- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;
- предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;
- установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации, управление государственным долгом субъекта Российской Федерации;
- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету субъекта Российской Федерации, местным бюджетам и бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов;
- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;
- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;
- иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом Российской Федерации к бюджетным полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга — кроме вышеперечисленных бюджетных полномочий в соответствии со ст. 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации и другими федеральными законами осуществляют бюджетные полномочия по формированию источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, определению перечня и порядка исполнения их расходных обязательств, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения.

Бюджетные полномочия органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами осуществляют следующие бюджетные полномочия:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;
- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;
- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;
- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, управление муниципальным долгом;
- установление, детализация и определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к местному бюджету;
- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение муниципальных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;
- иные бюджетные полномочия, отнесенные Бюджетным кодексом Российской Федерации к бюджетным полномочиям органов местного самоуправления.

Бюджетные полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов. К бюджетным полномочиям органов местного самоуправления *муниципальных районов*, помимо вышеперечисленных полномочий, относятся:

- установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации нормативов отчислений доходов в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и (или) законами субъектов Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов;
- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений;
- определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, представительный орган которых формируется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;
- составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления поселений. Органы местного самоуправления *поселений* наряду с полномочиями, предусмотренными для муниципальных образований, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации осуществляют также бюджетные полномочия по установлению порядка составления, утверждения и исполнения *смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями*, входящих в состав территории поселения.

Отдельные бюджетные полномочия финансового органа муниципального образования могут осуществляться финансовым органом субъекта Российской Федерации (финансовым органом иного муниципального образования) на основе соглашения между местной администрацией муниципального образования и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией иного муниципального образования).

Бюджетный федерализм

Бюджетный федерализм — это способ построения бюджетных отношений между уровнями бюджетной системы (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и бюджеты муниципальных образований), обеспечивающий ведущую роль федерального бюджета при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов.

Принципы бюджетного федерализма. Сущность бюджетного федерализма выражается через его основные принципы. К основным принципам бюджетного федерализма относятся:

- единство общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов Федерации и входящих в них муниципальных образований, как основы сбалансированности интересов всех трех уровней власти по бюджетным вопросам;
- сочетание централизма и демократизма при разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределении и перераспределении доходов в процессе бюджетного регулирования между уровнями бюджетной системы;
- высокая степень самостоятельности органов власти каждого уровня при разработке бюджетов и их ответственности за сбалансированность своего бюджета, бюджетную обеспеченность на базе налогового потенциала соответствующей территории при предоставлении им необходимых прав в области налогообложения;
- активное участие субъектов Федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения.

Объективной основой *сочетания интересов бюджетов всех уровней* является то, что конечной целью деятельности органов власти любого уровня должны быть интересы населения.

Сочетание централизма и демократизма в условиях бюджетного федерализма означает, что наряду с тенденцией децентрализации бюджетной системы страны в связи с усилением демократических начал в ее организации и функционировании необходимо соблюдение приоритета федерального бюджета, выражающего общие интересы всех членов Федерации единого государства. Централизация финансовых ресурсов в федеральном бюджете и ее усиление в условиях бюджетного федерализма целесообразна в отдельных случаях как временная мера, а не стратегическое направление развития экономических основ федеративных отношений, если способствует

лучшему удовлетворению потребностей населения, не наносит ущерба интересам и задачам долговременного социально-экономического развития субъектов Федерации, если вызвана чрезвычайными обстоятельствами.

Высокая степень самостоятельности органов власти каждого уровня при разработке бюджетов и их ответственности за сбалансированность своего бюджета, бюджетную обеспеченность на базе налогового потенциала соответствующей территории при предоставлении им необходимых прав в области налогообложения предопределяет повышение их заинтересованности в экономическом развитии соответствующей территории, а следовательно, и в наращивании налогового потенциала, своевременном и полном сборе налогов, а также в эффективном использовании бюджетных средств.

Активное участие субъектов Федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства в качестве принципа бюджетного федерализма подтверждает тот факт, что бюджетный федерализм не сводится только к межбюджетным отношениям, хотя последние в значительной степени характеризуют его особенности.

Модели бюджетного федерализма. В ведущих зарубежных странах с федеративным государственным устройством применяются различные *модели бюджетного федерализма*, формирующие характерные особенности механизма межбюджетных отношений.

Кооперативная модель бюджетного федерализма. Применяется в Германии, ориентирована в большей степени на партнерство и активную политику федерального центра по вертикальному и горизонтальному выравниванию бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше среднего уровня, и характеризуется высокой степенью перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы и ограничением самостоятельности региональных и местных властей в области налогообложения.

Децентрализованная модель классического бюджетного федерализма. Применяется в США, характеризуется тем, что каждый уровень власти имеет свои «непересекающиеся» налоги по принципу «один налог — один бюджет», приоритет отдается автономии и самостоятельности регионально-территориальных образований (штатов), конкуренции между ними, и объем перераспределяемых средств между бюджетами разных уровней относительно невелик. Данная модель характеризуется более высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетными процессами по вертикали власти и бюджетным системам. При этом высокая степень децентрализации управления налогово-бюджетными процессами сочетается с приоритетностью федерального налогово-бюджетного законодательства, гарантирующего соблюдение общегосударственных интересов и возможность федерального центра оказывать в основном целевую финансовую поддержку территориальным образованиям. Эта модель,

например в США, не ставит целью выравнивание налогового потенциала, где он ниже среднего уровня. Межбюджетное регулирование здесь используется федеральным центром как средство реализации своей региональной политики, обеспечивая финансовую поддержку штатов на основе программно-целевого метода. Не каждое федеративное государство может реализовать подобную модель, которая связана с высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетными процессами. В ряде стран используются в той или иной степени отдельные элементы обеих моделей (например, в Канаде, Швейцарии).

Для классических федераций характерен высокий уровень автономии отдельных государственно-территориальных образований. Такая автономия не противоречит, а, наоборот, отвечает задаче обеспечения целостности страны. В то же время для сохранения единства федеративного государства высокая степень автономии субъектов федерации и соответственно их бюджетов должна иметь определенные пределы, иначе может последовать распад федерации. Для федерации договорные отношения имеют важное значение, поскольку единство федеративного государства обеспечивается не силой, а взаимной выгодой.

Российский бюджетный федерализм. Его можно отнести к кооперативной модели с элементами децентрализованной модели бюджетного федерализма. Суть российской модели бюджетного федерализма состоит в том, что она предполагает партнерские отношения между федеральным центром и субъектами Федерации по бюджетно-налоговым вопросам наряду с тем, что федеральное законодательство имеет приоритет над законодательством членов Федерации, так как оно отражает их общие интересы, прежде всего заинтересованность в обеспечении целостности и единства федеративного государства.

Российская Федерация входит в число асимметричных федераций. Принцип равенства прав субъектов Российской Федерации, зафиксированный в Конституции Российской Федерации (ст. 5, п. 4), не исключает различия в степени соответствия этих прав реально сложившимся историческим, социально-экономическим и политическим условиям функционирования субъектов Российской Федерации. Это предопределяет объективное требование о необходимости учета их в межбюджетных отношениях. Однако при всех различиях в межбюджетных отношениях, складывающихся между отдельными субъектами Российской Федерации с федеральным центром, они не должны противоречить интересам других субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом, интересам населения, проживающего в Российской Федерации. Поэтому асимметричность Федерации не означает отклонения от принципов федерализма. В связи с тем что в Конституции Российской Федерации предусмотрено большое число предметов совместного ведения (их 40 согласно

ст. 72), правовое регулирование по ним, включая и распределение бюджетных ресурсов, может осуществляться на договорной основе и через федеральные законы.

Важный шаг по пути совершенствования взаимоотношений между бюджетами разных уровней — *«Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.»*, принятая 15 августа 2001 г., а также Концепция реформирования межбюджетных отношений, разработанная на период 2001—2010 гг., и Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006—2008 гг.

Совершенствование бюджетного устройства Российской Федерации на основе реализации цели и основных задач Программы позволило органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разного уровня. В результате реализации «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» решены следующие задачи:

- упорядочено бюджетное устройство субъектов Российской Федерации;
- четко разграничены расходные полномочия между органами власти разного уровня и сокращены «нефинансируемые мандаты»;
- четко и стабильно разграничены налоговые полномочия и закреплены доходные источники за бюджетами разных уровней;
- сформированы объективные и прозрачные механизмы финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;
- повышено качество управления государственными и муниципальными финансами на региональном и местном уровнях.

Межбюджетные отношения

Федеральным законом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ все нововведения были внесены в Бюджетный кодекс Российской Федерации и поэтапно с 1 января 2005 г. и 1 января 2006 г. внедрены в бюджетную практику.

Межбюджетные отношения — денежные отношения между органами власти в основном разных уровней по поводу разграничения на постоянной (долговременной без указания срока) основе видов расходов и доходов, поступающих в бюджетную систему страны, и распределения (перераспределения) средств между бюджетами разных уровней в порядке межбюджетного регулирования.

Межбюджетные отношения могут включать и отношения по перераспределению средств между бюджетами одного и того же уровня. Эти отношения пока не распространены в Российской Федерации, но используются в некоторых странах (например, в Германии).

Основные *функции* межбюджетных отношений:

- выравнивание бюджетной обеспеченности тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня, достаточного для соблюдения конституционных гарантий населения по всей территории страны;
- стимулирование самозарабатывания бюджетных средств, наращивание налогового потенциала, а также рациональное и эффективное их расходование.

Механизм межбюджетных отношений в федеративных государствах.

В самом общем виде *механизм межбюджетных отношений* можно представить в виде двух блоков отношений по вертикали власти и бюджетной системы.

Первый блок охватывает отношения по разграничению расходных полномочий и доходов полностью или частично на постоянной основе между уровнями бюджетной системы.

Второй блок — это ежегодное бюджетное регулирование, охватывающее отношения по перераспределению средств в различных формах между бюджетами разных уровней (в основном в виде дотаций, субвенций, субсидий) в целях выравнивания бюджетной обеспеченности территорий.

У каждой страны имеются свои особенности применения механизма межбюджетных отношений наряду с общими подходами по ряду принципиальных вопросов.

Общее требование четкого разграничения расходных полномочий и доходов по вертикали власти и бюджетной системы в федеративных государствах не везде удастся полностью реализовать. Большие различия имеются в пропорциях распределения доходов между федеральным бюджетом государства и территориальными бюджетами. Так, в Швейцарии около 70% всех налоговых поступлений сосредоточивается в кантонах и общинах, а в Австралии в федеральном бюджете собирается до 80% всех налоговых поступлений страны. В большинстве стран региональные и местные органы власти обладают некоторыми правами в области налогообложения, чтобы в той или иной степени самостоятельно решать проблему утверждения бездефицитных бюджетов, прежде чем рассчитывать на финансовую помощь в различных формах из бюджета вышестоящего уровня. Наряду с использованием метода *взаимной договоренности* при распределении финансовой помощи территориальным бюджетам применяют с учетом соответствующих критериев и *распределительно-уравнивающие формы* (Австрия, Канада и др.). Широко используется *программно-целевой метод* оказания финансовой поддержки. В США федеральные средства предоставляются штатам в форме целевых,

блоковых и программных дотаций. Целевые дотации используются во Франции (дотации учителям, на оборудование в школах и т.д.).

Особенности механизма межбюджетных отношений в федеративных государствах в значительной степени зависят от выбора *модели бюджетного федерализма*: кооперативная модель бюджетного федерализма, децентрализованная модель классического бюджетного федерализма или смешанная модель, сочетающая в себе отдельные элементы названных моделей бюджетного федерализма.

В некоторых странах федеративного типа наряду с отдельными налогами, каждый из которых направляется только в бюджет того или иного уровня, применяются совместные налоги, участвующие в формировании доходов бюджетов разных уровней (Канада, Австрия, Германия и другие, в том числе и Российская Федерация). В Канаде к совместным налогам, разграниченным на постоянной основе, относятся подоходный налог с физических лиц, налог на доходы корпораций, налог на товары и услуги (аналог НДС), акцизы, импортные пошлины. В Австрии более 10 видов налогов, включая подоходный налог с физических лиц, НДС, налог на нефть, налог на алкогольную продукцию, распределяются (в процентных долях) на временной основе (на 5 лет). Большинство из них перечисляется во все три уровня бюджетов. В отдельных странах распределение (перераспределение) соответствующего налога между федеральным бюджетом и бюджетами регионов осуществляется после предварительной централизации на федеральном уровне всей его суммы, состоящей из поступлений со всех территорий. Лишь затем по формуле происходит перераспределение налога между бюджетами регионов. В частности, в Германии пропорции распределения общей суммы НДС между федеральным бюджетом и бюджетами всех земель устанавливаются на относительно длительный период. Но годовое регулирование в разрезе земель производится по нормативу, определяемому в расчете на одного жителя в среднем по всем землям и численности населения каждой земли, т.е. дифференцированно.

В Российской Федерации реализуются практически все *принципы бюджетного федерализма*, используя при этом в той или иной степени отдельные элементы как кооперативной модели построения бюджетного федерализма, так и децентрализованной модели классического бюджетного федерализма.

Основные налоги и платежи. При формировании бюджетов разного уровня в Российской Федерации применяются как отдельные налоги, так и совместные, разграниченные на постоянной основе между уровнями бюджетной системы.

Так, к основным *раздельным* налогам и платежам, формируемым по нормативу 100%-го федерального бюджета, относятся:

- НДС;
- акцизы на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого;

- акцизы на табачную продукцию;
- акцизы на автомобили легковые и мотоциклы;
- акцизы по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию Российской Федерации;
- налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный);
- регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный);
- водный налог;
- таможенные пошлины и таможенные сборы.

К основным *совместным* налогам и платежам, формируемым федеральным бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, относятся:

- налог на прибыль организаций;
- акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья;
- акцизы на спиртосодержащую продукцию;
- акцизы на автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных двигателей;
- налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного);
- сбор за пользование объектами водных биологических (исключая внутренние водные объекты);
- плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Раздельные и совместные налоги и платежи предусмотрены в Российской Федерации и для бюджетов нижестоящих уровней. Например, за бюджетами субъектов Российской Федерации закреплены налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог; за местными бюджетами — налог на имущество физических лиц и земельный налог.

Механизм межбюджетных отношений в России. В Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. 6) понятие «*межбюджетные отношения*» трактуется как взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

В России на современном этапе бюджетного реформирования механизм межбюджетных отношений можно представить в виде двух блоков отношений. Первый блок охватывает отношения по разграничению расходных полномочий между уровнями бюджетной системы страны. Второй — межбюджетное регулирование.

Механизм межбюджетных отношений в Российской Федерации представлен на рис. Б.М.4.4.

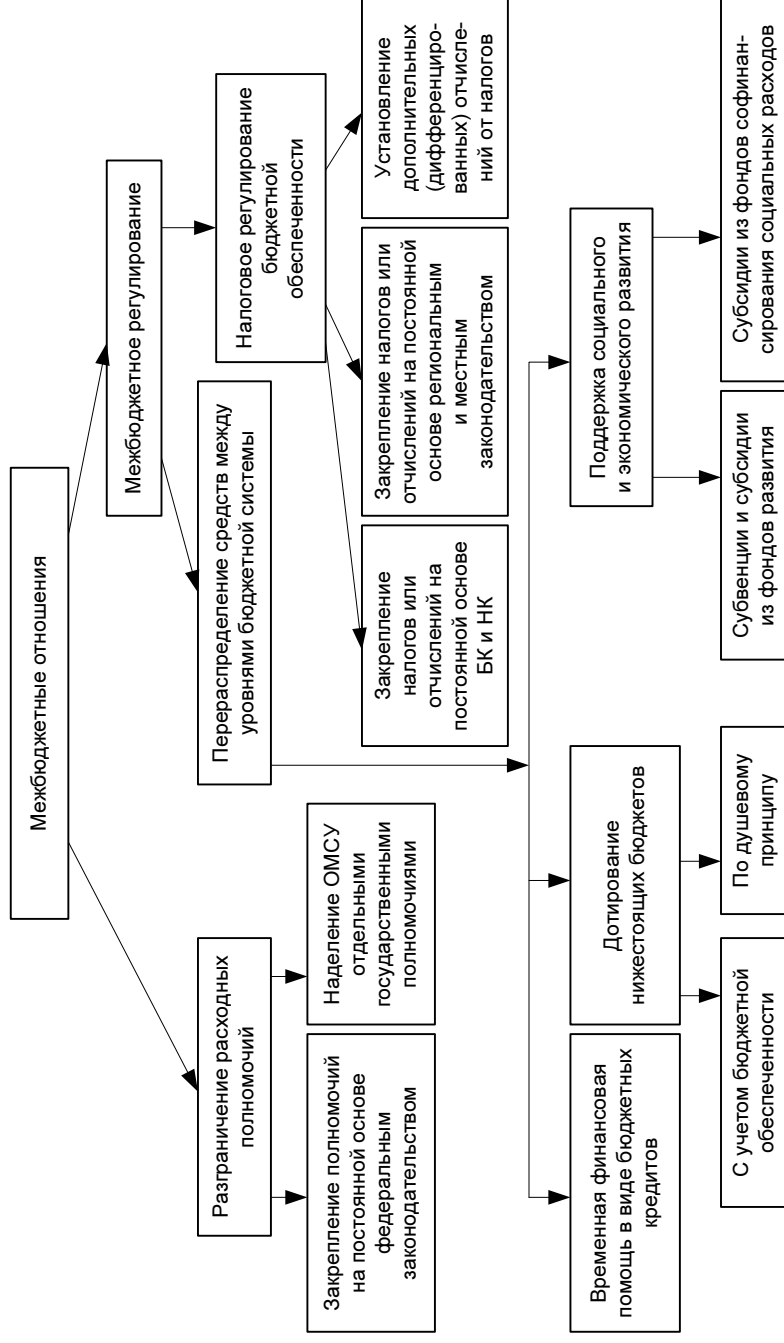


Рис. Б.М.4.4. Механизм межбюджетных отношений в Российской Федерации

Разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Это первый блок механизма межбюджетных отношений, который включает:

- закрепление федеральным законодательством расходных полномочий между уровнями публичной власти на постоянной основе;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Разграничение *расходных полномочий* между уровнями бюджетной системы страны и их закрепление на постоянной основе федеральным законодательством происходит в рамках разграничения бюджетных полномочий между субъектами публичной власти всех уровней. Основанием для такого разграничения служит четкое разделение предметов ведения между органами государственной власти (федеральными и региональными) и местного самоуправления, зафиксированные в Конституции Российской Федерации.

Под ***предметом ведения*** понимаются виды, направления и сферы деятельности, регламентацией и регулированием которых занимается соответствующий орган государственной власти или местного самоуправления.

Основные подходы к разграничению полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления определены Федеральными законами «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации”» от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ закрепил разграничение полномочий применительно к отраслевому законодательству (бюджетному).

Важным моментом в разграничении расходных полномочий является *новая типология оснований* для возникновения расходных обязательств бюджетов каждого уровня. Обязательства, устанавливаемые в пределах собственных полномочий, не могут регламентироваться властями других уровней и исполняются за счет собствен-

ных доходов соответствующих бюджетов. В тех случаях, когда один орган власти делегирует свои полномочия другому уровню власти, одновременно возникают «вмененные» расходные обязательства бюджета более низкого уровня и расходные обязательства по их финансовому обеспечению за счет субвенций из вышестоящего бюджета. В целях защиты региональных и местных бюджетов от «необеспеченных федеральных мандатов» предусматривается введение соответствующих законов в действие ежегодным законом о федеральном бюджете при условии их финансового обеспечения субвенциями, а также механизм судебной защиты от занижения оценок необходимых для их реализации бюджетных средств.

В Российской Федерации процесс совершенствования федерального законодательства в сфере дальнейшего разграничения полномочий между уровнями публичной власти предполагает более высокую степень согласованности действий и решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и повышает степень ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации за реализацию единой государственной политики в регионах. В связи с этим *развитие законодательства осуществляется в направлении:* расширения круга полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также предоставления этим органам, при наличии финансовых возможностей и за счет средств собственных бюджетов, за исключением субвенций федерального бюджета, права осуществлять дополнительные меры по социальной защите населения, участвовать в реализации полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, если это указано в федеральных законах, осуществлять дополнительные полномочия по иным вопросам, если такая возможность предусмотрена в федеральных законах.

Межбюджетное регулирование. Оно составляет *второй блок* механизма межбюджетных отношений и включает:

- налоговое регулирование бюджетной обеспеченности;
- перераспределение средств между уровнями бюджетной системы.

Налоговое регулирование бюджетной обеспеченности означает разграничение налогов и других платежей между уровнями бюджетной системы и их закрепление в качестве собственных доходов за соответствующими бюджетами и *осуществляется посредством:*

- закрепления налогов или отчислений на постоянной основе Бюджетным кодексом РФ и Налоговым кодексом РФ;
- закрепления налогов или отчислений на постоянной основе региональным и местным законодательством;
- установления дополнительных (дифференцированных) отчислений от налогов.

Цель налогового регулирования бюджетной обеспеченности — создание максимально возможных исходных условий для сбалансированности бюджетов органами власти на каждом уровне с учетом возлагаемых на них задач и функций при соблюдении государственных минимальных социальных стандартов исходя из имеющегося на соответствующей территории потенциала.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации установлены *единые* для соответствующего уровня бюджетной системы *нормативы отчислений от федеральных налогов*, что способствует повышению предсказуемости и стабильности налоговых доходов всех уровней бюджетной системы, усиливает стимулирующую роль в процессе экономического развития соответствующей территории и повышения эффективности бюджетного менеджмента.

Параллельно с этим Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрены *нормы*, регулирующие установление нормативов отчислений в местные бюджеты органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Переданы полномочия по установлению нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты органам государственной власти субъектов Российской Федерации, отказавшись от действующей практики установления указанных нормативов федеральными законами. В случае передачи налоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в местные бюджеты, соответствующие нормативы (сверх уровня, установленного Кодексом), как правило, должны быть стабильными и едиными для всех муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации. Дифференциация указанных нормативов допускается лишь в отношении налога на доходы физических лиц в рамках формализованных схем выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны установить единые и (или) дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога. Данный подход позволит органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- (1) разделить налоговые доходы между бюджетами муниципальных районов и бюджетами поселений с учетом объективных территориальных различий в соотношении расходных обязательств местных бюджетов разных типов (уровней);
- (2) определить оптимальную для каждого региона степень выравнивания различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет сочетания единых и дифференцированных (по формуле) нормативов отчислений от

данного налога, в том числе перераспределить значительную часть поступлений по месту жительства граждан.

Кроме того, Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрен отказ от практики централизации местных налогов в бюджеты более высокого уровня за некоторыми исключениями.

Отказ от расщепления федеральными законами налоговых доходов от региональных и местных налогов и установления Бюджетным кодексом нормативов по целому ряду налоговых доходов на уровне 100% означает существенный шаг к реализации принципа «один налог — один бюджет».

Результатом принятия указанных поправок к Бюджетному кодексу РФ является потеря смысла в разделении налоговых доходов на «собственные» и «регулирующие», а также определение статуса «регулирующих налогов» и пропорций их распределения между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ, в связи с чем ст. 48 Бюджетного кодекса «Регулирующие доходы бюджетов» утратила силу с 1 января 2005 г.

При недостаточности собственных доходов для сбалансированности бюджетов нижестоящего уровня с учетом возлагаемых на соответствующие органы власти задач и функций при соблюдении государственных минимальных социальных стандартов органы власти вышестоящего уровня осуществляют *перераспределение средств между уровнями бюджетной системы*, направленное на выравнивание бюджетных доходов и социально-экономического развития территориальных образований, отстающих по объективным причинам.

Перераспределение средств между уровнями бюджетной системы осуществляется по следующим направлениям:

- дотирование нижестоящих бюджетов с учетом бюджетной обеспеченности и по душевому принципу;
- поддержка социального и экономического развития посредством субвенций и субсидий из фондов развития и субсидий из фондов софинансирования социальных расходов.

Межбюджетные трансферты — средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Структура межбюджетных трансфертов с учетом разграничения полномочий в Российской Федерации представлена на рис. Б.М.4.5.

Межбюджетные трансферты из *федерального бюджета* бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в *форме* (ст. 129 БК РФ):

- *дотаций* на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (ст. 131 БК РФ).

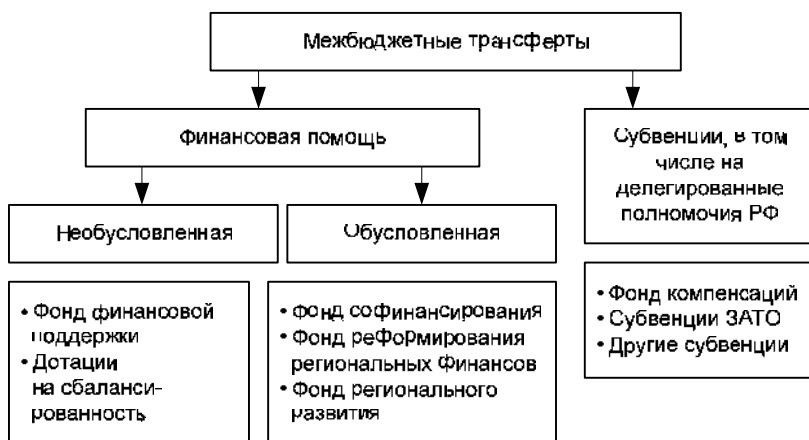


Рис. Б.М.4.5. Структура межбюджетных трансфертов с учетом разграничения полномочий в Российской Федерации

Дотации — межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования.

Распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации образуют в расходной части федерального бюджета *Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации*. Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации определяется, исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

- *субсидий* бюджетам субъектов Российской Федерации (ст. 132 БК РФ).

Под *субсидиями* бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Совокупность субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образует *Федеральный фонд софинансирования расходов*. В составе федерального бюджета могут предусматриваться субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на выравнивание обеспеченности субъектов Российской Федерации в целях реализации ими их отдельных расходных обязательств.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, критерии отбора субъектов Российской Федерации для предоставления указанных межбюджетных субсидий и их распределения между субъектами Российской Федерации устанавливаются федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации на срок не менее трех лет;

- *субвенций* бюджетам субъектов Российской Федерации (ст. 133 БК РФ).

Под *субвенциями* бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке. Совокупность субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образует *Федеральный фонд компенсаций*.

Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с методиками, утверждаемыми Правительством Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, федеральных законов и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации (ст. 132.1 БК РФ);
- межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов.

Условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета предусмотрены ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Основное условие предоставления межбюджетных трансфертов (кроме субвенций) — соблюдение органами государственной власти субъектов Российской Федерации бюджетного

и налогового законодательства Российской Федерации. Кроме того, статьей предусмотрены меры по ограничению отдельных прав субъектов Российской Федерации в зависимости от доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в объеме собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.

Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, такие же, как и предоставляемые из федерального бюджета (дотации, субсидии, субвенции, иные), и определены ст. 135 Бюджетного кодекса РФ.

Основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации регулируются ст. 136 Бюджетного кодекса РФ.

Из бюджета субъекта Российской Федерации предусматриваются *дотации* на выравнивание бюджетных поселений (ст. 137 БК РФ) и муниципальных районов (городских округов) (ст. 138 БК РФ). Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений образуют *региональный фонд финансовой поддержки поселений*, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) образуют *региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)*.

Из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются *субсидии* местным бюджетам (ст. 139 БК РФ).

Под *субсидиями* местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Совокупность субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации образует *региональный фонд софинансирования расходов*.

Из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются *субвенции* местным бюджетам (ст. 140 БК РФ).

Под *субвенциями* местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Совокупность субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации образует *региональный фонд компенсаций*.

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации формируются в бюджете субъекта Российской Федерации за счет:

- (1) субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти;
- (2) собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов, определены ст. 142 Бюджетного кодекса РФ.

Межбюджетные трансферты из местных бюджетов предоставляются в форме:

- *дотаций* из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (ст. 142.1 БК РФ). Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района образуют *районный фонд финансовой поддержки поселений*;
- *субсидий*, перечисляемых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера (ст. 142.3 БК РФ);
- *субсидий*, перечисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (ст. 142.2 БК РФ);
- *иных* межбюджетных трансфертов (ст. 142.4 БК РФ).

Структурная единица 4.6

Бюджетное устройство и бюджетные системы стран с различным государственным устройством

Бюджетное устройство

Бюджетное устройство — это организационно-правовое построение бюджетной системы любой страны, позволяющее выделить в ее составе структурные подразделения и определить формы взаимосвязей между ними.

Бюджетное устройство, отражая сложную иерархию бюджетных взаимосвязей внутри страны, включает в себя три составляющие:

- (1) бюджетную систему;

- (2) бюджетные права, которыми наделяются органы публичной власти соответствующего уровня (федеральный, субфедеральный, муниципальный);
- (3) бюджетное регулирование.

Бюджетная система стран с различным государственным устройством

Различия в государственном устройстве стран, в бюджетных правах разных уровней власти обуславливают наличие разных *видов бюджетных систем*.

- *Бюджетные системы унитарных и федеративных государств.*
Бюджетные системы *унитарных* государств включают два уровня бюджетной системы:
 - (1) центральный бюджет;
 - (2) звено местных бюджетов (рис. Б.М.4.6).

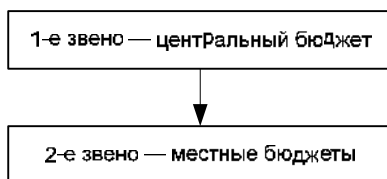


Рис. Б.М.4.6. Схема бюджетного устройства унитарного государства

Бюджетные системы *федеративных* государств включают три уровня:

- (1) федеральный бюджет;
- (2) бюджеты субъектов федерации;
- (3) местные бюджеты (рис. Б.М.4.7).

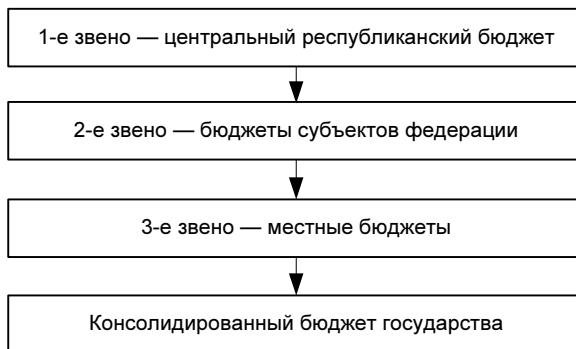


Рис. Б.М.4.7. Схема бюджетного устройства федеративного государства

Уровни или звенья бюджетной системы зависят от наличия в стране разных уровней государственного и муниципального управления, звено бюджетной системы соответствует уровню управления.

Бюджетные системы унитарных и федеративных государств. Верхний уровень бюджетной системы и в унитарных, и в федеративных государствах представлен всегда одним бюджетом — бюджетом центрального правительства в унитарных государствах или федеральным бюджетом в федеративных государствах. Второй уровень бюджетной системы, как и третий, представлен разными видами бюджетов в зависимости от специфики тех государственных и муниципальных образований, которые обуславливают различия в государственном устройстве конкретных стран. Таким образом, вид бюджета всегда связан с конкретным органом власти, основной финансовой базой которого он является.

Бюджетная система конфедеративного государства. Схема бюджетного устройства государства представлена на рис. Б.М.4.8.

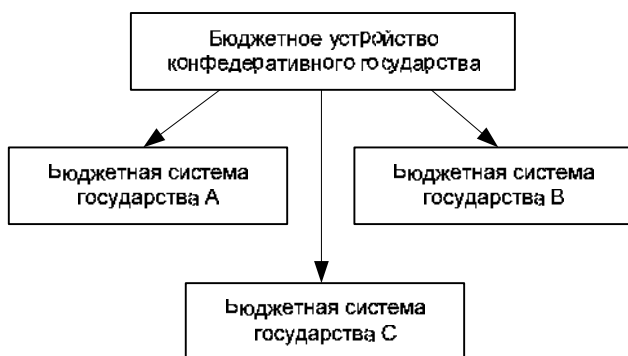


Рис. Б.М.4.8. Схема бюджетного устройства конфедеративного государства

Из схемы видно, что в состав бюджетного устройства конфедеративного государства входят бюджетные системы государств, входящих в конфедерацию.

- *Бюджетные системы симметричные и асимметричные.* В государствах с федеративным устройством бюджеты среднего звена бюджетной системы могут соотноситься с федеральным бюджетом по-разному. Если бюджетная система федеративного государства строится на принципе равенства бюджетов субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, то такая модель бюджетной системы называется *симметричной*; и наоборот, если взаимоотношения субъектов Федерации с федеральным центром характеризуются нера-

венством, то такая модель бюджетной системы называется *асимметричной*.

Существенные различия в организации и характере функционирования бюджетных систем имеются в государствах с либерально-демократической и административно-командной системами управления.

- *Бюджетная система государства с либерально-демократической системой управления.* Важнейший принцип построения бюджетной системы демократического государства с развитой рыночной экономикой — *самостоятельность* каждого бюджета, обусловленная широкими демократическими правами каждого органа власти.

Степень самостоятельности каждого бюджета, входящего в бюджетную систему страны, может различаться в отдельных демократических государствах. В зависимости от этого бюджетные системы государств с либерально-демократической системой управления делятся на бюджетные системы американского и западноевропейского типов.

В *бюджетных системах американского типа* самостоятельность каждого бюджета доведена до ее логического завершения, так что бюджеты внутри системы американского типа являются не только самостоятельными, но и автономными; здесь принцип «один налог — один бюджет» реализуется полностью.

В *бюджетных системах западноевропейского типа* самостоятельность каждого бюджета органично сочетается с возможностью получения органами власти 2-го и 3-го уровней стабильной финансовой помощи из других бюджетов при наличии резких колебаний в уровне социальной обеспеченности граждан на территории страны. В таких бюджетных системах (например, в Германии) используются методы бюджетного выравнивания социальной обеспеченности граждан разных территорий, что обусловлено социально ориентированной моделью экономики.

- *Бюджетная система государства с административно-командной системой управления.* Важнейшими принципами построения бюджетной системы государства с административно-командной системой управления являются принципы единства и централизма бюджетной системы.

В соответствии с принципом *единства* каждый бюджет, входящий в бюджетную систему страны, выступает как часть единого государственного бюджета, а поэтому не может быть самостоятельным.

Принцип *централизма* означает высокую степень централизации бюджетных средств на верхнем уровне бюджетной систе-

мы и почти безграничные возможности перераспределения денежных средств между звеньями бюджетной системы и видами бюджетов на основе централизованно принимаемых решений.

Именно такой была бюджетная система Союза Советских Социалистических Республик (СССР), базировавшаяся на принципах единства и централизма. Государственный бюджет СССР состоял из союзного бюджета, государственных бюджетов 15 союзных республик и бюджета государственного социального страхования. В государственный бюджет СССР включались государственные бюджеты всех 15 союзных республик, в том числе и РСФСР. В 1970—1990-х годах в союзном бюджете концентрировалось до 50—53% общего объема финансовых ресурсов государственного бюджета. На бюджеты союзных республик приходилось 47—50%, из которых 35% находилось в распоряжении республиканских бюджетов союзных республик и 15% в местных бюджетах (областных, краевых, других территориальных образований). Доходы государственного бюджета СССР базировались на денежных накоплениях государственных предприятий, занимавших более 90% общей суммы доходов государственного бюджета, и в основном состояли из двух платежей — налога с оборота и платежей из прибыли. Такая система просуществовала с 1930 по 1990 г. Введенные в 1980-х годах нормативные платежи из прибыли в виде платы за производственные фонды, трудовые ресурсы и другие существенно не изменили систему платежей, она продолжала ориентироваться на *индивидуальные* результаты деятельности отдельных предприятий.

Бюджетная система страны, подобно расширенному бюджету, может быть представлена в расширенном варианте: в нее входит не только совокупность бюджетов всех уровней, но и свод бюджетов внебюджетных фондов. Понятие *расширенной бюджетной системы* используется в практике международных сопоставлений, когда наряду с чисто бюджетными показателями важно учесть количественные параметры внебюджетных фондов.

Бюджетные права и бюджетное регулирование. *Бюджетные права*, которыми наделяются органы публичной власти соответствующего уровня, и *бюджетное регулирование* — важные элементы бюджетного устройства государства.

Бюджетные правоотношения — регулируемые бюджетным законодательством страны отношения, возникающие в бюджетном процессе между его участниками, а также между субъектами этих правоотношений в ходе функционирования бюджетной системы *страны*.

Бюджетные правоотношения относятся к области публичного права, они определяют бюджетные права каждого из субъектов этих

правоотношений. Нормы гражданского права в сфере бюджетных правоотношений не действуют.

Многообразие бюджетных правоотношений и одновременно их специфика, обусловленная сферой возникновения, предопределяют деление бюджетных правоотношений на *две группы*.

- (1) бюджетные правоотношения, возникающие в связи с действием правовых актов, регламентирующих процессы формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы страны и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;
- (2) бюджетные правоотношения, возникающие между участниками бюджетного процесса на всех его стадиях, т.е. в ходе составления исполнительными органами власти и органами местного самоуправления проектов бюджетов, их рассмотрения и утверждения законодательными (представительными) органами власти и местного самоуправления, исполнения бюджетов, а также составления отчетов об исполнении бюджетов и контроля за их исполнением. Характер бюджетных правоотношений, их содержание обуславливают функции участников бюджетного процесса.

Бюджетное регулирование — распределение поступлений от пересекających налогов и перераспределение средств между бюджетами разных уровней при недостаточности налогового потенциала на соответствующих территориях.

По существу, это межбюджетное регулирование, осуществляемое вышестоящими органами государственной власти в целях выравнивания доходов бюджетов территориальных образований, отстающих по объективным условиям в своем социально-экономическом развитии.

При бюджетном регулировании вышестоящие органы государственной власти исходят из задач и функций, возлагаемых на органы власти соответствующих территориальных образований, руководствуются принципом соблюдения государственных социальных стандартов, учитывают стимулирующее воздействие методов бюджетного регулирования на проводимую ими бюджетно-налоговую политику. В мировой практике более широко применяется метод бюджетного регулирования, заключающийся в перераспределении различных средств между бюджетами разных уровней.

В этой связи интересной и полезной для анализа представляется произведенная английскими специалистами Г. Хьюзом и С. Смитом группировка стран ОЭСР в соответствии с такими признаками,

как схожесть подходов к регулированию межбюджетных отношений, соотношение ролей центральных и субнациональных властей.

В результате 19 стран ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) были разбиты на *четыре* группы.

В *первую* группу вошли три федеративных государства (Австралия, Канада и США) и два унитарных (Великобритания и Япония). Бюджетные системы этих стран характеризуются относительно большей самостоятельностью региональных и местных властей, опирающейся на широкие налоговые полномочия.

Во *вторую* группу вошли страны Северной Европы: Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия. Для бюджетных систем этих стран характерна особенно высокая доля участия нецентральных властей в финансировании социальных расходов.

В *третью* группу вошли федеративные страны Западной Европы: Австрия, Федеративная Республика Германия и Швейцария. Бюджетные системы этих стран отличаются существенной степенью автономности бюджетов разного уровня в сочетании с развитой системой их сотрудничества.

В *четвертую* группу вошли южные европейские и западноевропейские семь стран: Бельгия, Франция, Греция, Италия, Нидерланды, Португалия и Испания. Бюджетные системы этих стран характеризуются значительной финансовой зависимостью районов от центрального бюджета.

При всей условности такого деления бюджетным системам сгруппированных стран свойственны определенные общие черты: бюджетные системы этих государств относятся к бюджетным системам стран с либерально-демократической формой управления и развитой рыночной экономикой, а, следовательно, построение таких бюджетных систем основывается на важных принципах: *самостоятельность* каждого бюджета, обусловленная широкими демократическими правами каждого органа власти, разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, равенство бюджетных прав субъектов Федерации, муниципальных образований.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение государственного бюджета с точки зрения социально-экономической сущности, по материально-вещественному содержанию и по форме функционирования.
2. Какие функции присущи государственному бюджету как экономической категории? Раскройте их содержание.
3. В какое понятие и почему трансформировано понятие «государственный бюджет» в связи с распадом СССР и переходом Российской Федерации к либерально-демократической системе управления и рыночной экономике?

4. Какова роль бюджета государства в экономическом и социальном развитии страны?
5. Сформулируйте определение бюджетного устройства государства и назовите его составляющие. На чем базируется бюджетное устройство государства?
6. Охарактеризуйте бюджетное устройство Российской Федерации и раскройте содержание составляющих его элементов.
7. В каком документе заложены направления дальнейшего совершенствования бюджетного устройства России на принципах федерализма? Назовите основные направления и раскройте их содержание.
8. Сформулируйте определение бюджетной системы страны. Какие виды бюджетных систем вы знаете? Охарактеризуйте их.
9. Охарактеризуйте бюджетную систему Российской Федерации, раскройте содержание принципов ее построения, изложите основные направления ее дальнейшего совершенствования.
10. Сформулируйте определение и назовите принципы бюджетного федерализма. Какие вам известны модели бюджетного федерализма, раскройте их содержание и отличительные черты.
11. Назовите страны, где в той или иной степени реализуется бюджетный федерализм. Российская Федерация входит в число симметричных или асимметричных федераций? Обоснуйте свое мнение.
12. Сформулируйте определение межбюджетных отношений, назовите их функции.
13. Раскройте содержание действующего в Российской Федерации механизма межбюджетных отношений, изобразите его на схеме.
14. Что понимается под «минимальными государственными социальными стандартами»?
15. Что понимается под «минимальной бюджетной обеспеченностью»?

Лаборатория модуля

А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов

1. Витте, Сергей Юльевич (1892—1903) — министр финансов царской России.
2. Взаимосвязь финансов с другими стоимостными категориями (ценой, заработной платой, кредитом) в распределительном процессе стоимости валового внутреннего продукта и национального дохода.
3. Страхование как звено финансовой системы государства.
4. Финансовый рынок как звено финансовой системы государства.

5. Финансовая система и управление финансами в СССР.
6. Финансовая система и управление финансами в США.
7. Финансовая система и управление финансами в ФРГ.
8. Финансовая система и управление финансами во Франции.
9. Финансовая система и управление финансами в Китае.
10. Финансовая система и управление финансами в Японии.
11. Финансовая система и управление финансами в странах СНГ.
12. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами.
13. Административная реформа 2004 года: итоги, направления дальнейшего совершенствования структуры органов власти в России и повышения результативности расходов на их содержание.
14. Роль Министерства финансов в управлении финансами России и обеспечении эффективной финансовой политики.
15. Сравнительный анализ функций и полномочий Министерства финансов Российской Федерации и отдельных зарубежных развитых стран.
16. Структура Министерства финансов Российской Федерации, ее эффективность с позиции возложенных функций и задач, показатели оценки работы.
17. Полномочия и организация деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, показатели оценки работы.
18. Полномочия, организация деятельности Федеральной налоговой службы, показатели оценки работы.
19. Полномочия и организация деятельности Федеральной службы по финансовому мониторингу, показатели оценки работы.
20. Полномочия и организация деятельности Федерального казначейства, показатели оценки работы.
21. Полномочия и организация деятельности Федеральной службы страхового надзора, показатели оценки работы.
22. Полномочия и организация деятельности Федеральной таможенной службы, показатели оценки работы.
23. Роль Счетной палаты РФ в системе органов финансового контроля и повышении результативности использования средств федерального бюджета и федеральной собственности.
24. Роль президентского контроля в повышении эффективности и результативности работы органов финансового контроля России.
25. Финансовая политика России в XX в.: сущность, общие и специфические черты на отдельных этапах исторического развития.
26. Особенности финансовой политики Российской Федерации 1992—1998 гг.
27. Причины финансового кризиса 17 августа 1998 г.
28. Стратегия финансовой политики в начале XXI в.
29. Финансы и экономика России: особенности, проблемы, перспективы.
30. Бюджетная политика Российской Федерации на современном этапе социально-экономического развития.

31. Налоговая политика Российской Федерации на современном этапе социально-экономического развития.
32. Инвестиционная политика Российской Федерации на современном этапе социально-экономического развития.
33. Социальная финансовая политика Российской Федерации на современном этапе социально-экономического развития.
34. Денежно-кредитная политика Российской Федерации на современном этапе социально-экономического развития.
35. Реальный эффективный курс рубля: проблемы роста.
36. Финансовая политика региона (на примере конкретного субъекта Российской Федерации).
37. Финансовая политика муниципального района (на примере конкретного муниципального образования).
38. Финансовая политика коммерческой организации (на примере конкретной организации).
39. Понятие «дефолт», его причины, возможные последствия.
40. Определите отличия перспективного финансового плана и баланса финансовых ресурсов, перспективного финансового плана и бюджета (федерального, субфедерального и местного).
41. Проанализируйте основные показатели перспективного финансового плана Российской Федерации на предстоящую среднесрочную перспективу, определите динамику показателей и вскройте заложенные тенденции.
42. Проведите сравнительную характеристику финансовых планов, составляемых коммерческими и некоммерческими организациями, вскройте причины существующих различий.
43. Выявите основные финансовые инструменты воздействия на экономику, применяемые Правительством Российской Федерации на современном этапе социально-экономического развития.
44. На основе анализа нормативно-правовых актов конкретного субъекта Российской Федерации и бюджета на очередной финансовый год и плановый период покажите, какие финансовые методы воздействия на экономику и социальные процессы используются в исследуемом регионе.
45. На основе анализа нормативно-правовых актов конкретного муниципального образования (муниципального района, городского округа, городского или сельского поселения) субъекта Российской Федерации и соответствующего местного бюджета на очередной финансовый год и плановый период покажите, какие финансовые методы воздействия на экономику и социальные процессы используются в исследуемом муниципальном образовании.
46. Финансовое регулирование социальных процессов, осуществляемое Правительством Российской Федерации на современном этапе социально-экономического развития.
47. Финансовое регулирование территориальных пропорций, осуществляемое Правительством Российской Федерации на современ-

ном этапе социально-экономического развития страны в целом и ее территорий.

48. Финансовое регулирование отраслевых пропорций, осуществляемое Правительством Российской Федерации на современном этапе развития экономики.
49. Бюджет в Российской империи.
50. Бюджетная система СССР.
51. Бюджетное устройство и бюджетная система США.
52. Бюджетное устройство и бюджетная система ФРГ.
53. Бюджетное устройство и бюджетная система стран СНГ.
54. Сравнительная характеристика бюджетной системы Российской Федерации и развитых федеративных государств.
55. Бюджетное устройство и бюджетная система Китая.
56. Модель бюджетного федерализма России.
57. Выравнивание бюджетной асимметрии в Российской Федерации.
58. Практическая реализация принципов построения бюджетной системы государства с либерально-демократической формой управления и развитой рыночной экономикой в Российской Федерации.

Б. Практические задания

Задание Б1. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.1 блока 1 базисного модуля, другую справочную и учебную литературу зарубежных и российских авторов (ссылки на источник обязательны). Запишите в табл. Б1 определения понятия «финансы» разными авторами, сравните их и раскройте причины расхождений толкования этого термина.

Таблица Б1

Различия в толковании понятия «финансы»
отдельными авторами

<i>Формулировка понятия «финансы»</i>	<i>Автор книги, название книги, год издания</i>
1.	
2.	
3.	
и т.д.	

Задание Б2. Опираясь на теоретическое описание структурной единицы 1.1 блока 1 базисного модуля, другую справочную и учебную литературу зарубежных и российских авторов (ссылки на источник обязательны), заполните предлагаемую табл. Б2 на основе примеров распределения стоимости валового внутреннего продукта (ВВП), доходов от

внешнеэкономической деятельности и части национального дохода, которое происходит с помощью финансов.

Таблица Б2

Примеры распределительной функции финансов

<i>Примеры распределения стоимости ВВП</i>	<i>Примеры распределения доходов от внешнеэкономической деятельности</i>	<i>Примеры распределения части национального богатства</i>
1.	1.	1.
2.	2.	2.
3.	3.	3.
и т.д.	и т.д.	и т.д.

Задание Б3. Опираясь на теоретическое описание структурной единицы 1.2 блока 1 базисного модуля, другую справочную и учебную литературу зарубежных и российских авторов (ссылки на источник обязательны), заполните предлагаемую табл. Б3 на основе примеров фондовой и нефондовой форм образования и использования финансовых ресурсов.

Таблица Б3

Примеры фондовой и нефондовой форм образования и использования финансовых ресурсов

<i>Примеры фондовой формы образования и использования финансовых ресурсов</i>	<i>Примеры нефондовой формы образования и использования финансовых ресурсов</i>
1.	1.
2.	2.
3.	3.
и т.д.	и т.д.

Задание Б4. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.3 блока 1 базисного модуля, другую справочную и учебную литературу зарубежных и российских авторов (ссылки на источник обязательны). Запишите в табл. Б4 определения понятия «финансовая система» разными авторами, сравните их и раскройте причины расхождений толкования этого термина.

Таблица Б.4

Различия в толковании понятия «финансовая система» отдельными авторами

<i>Формулировка понятия «финансовая система»</i>	<i>Автор книги, название книги, год издания</i>
1.	
2.	
3.	
и т.д.	

Нарисуйте схему финансовой системы Российской Федерации, покажите на ней взаимосвязи между сферами и звеньями организации финансовых отношений.

Задание Б5. Опираясь на теоретическое и правовое описание структурной единицы 2.1 блока 2 базисного модуля, другую отечественную и зарубежную учебную литературу, соответствующие нормативно-правовые акты (ссылки на источник обязательны), заполните по данным предлагаемой табл. Б5 функции по управлению финансами, выполняемые соответствующими государственными органами законодательной и исполнительной власти.

Таблица Б5

Функции соответствующих органов управления финансами

<i>Функции управления финансами</i>	<i>Относятся к функциям</i>			
	<i>Прези- дента РФ</i>	<i>Федераль- ного Соб- рания РФ</i>	<i>Минфина РФ</i>	<i>Федераль- ной налого- вой службы</i>
1	2	3	4	5
1. Составление законопроекта о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период				
2. Рассмотрение и утверждение законопроекта о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период				
3. Принятие финансового законодательства				
4. Подписание и обнародование закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период				
5. Исполнение федерального бюджета				
6. Составление отчета об исполнении федерального бюджета				
7. Утверждение отчета об исполнении федерального бюджета				
8. Разработка программы государственных заимствований				
9. Принятие или отклонение закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период				
10. Управление государственным долгом РФ				

1	2	3	4	5
11. Методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов				
12. Выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг				
13. Разработка прогноза социально-экономического развития РФ				
14. Контроль и надзор за соблюдением законодательства о налогах и сборах				
15. Контроль и надзор за полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей				

Задание Б6. Опираясь на теоретическое и правовое описание структурной единицы 2.2 блока 2 базисного модуля, другую отечественную и зарубежную учебную литературу, соответствующие нормативно-правовые акты (ссылки на источник обязательны), заполните по данным предлагаемой табл. Б6 вопросы по осуществлению финансового контроля, отнесенные к компетенции соответствующих органов финансового контроля.

Таблица Б6

Вопросы, относящиеся к компетенции соответствующих органов финансового контроля

Осуществление контроля и надзора по вопросам	Относятся к компетенции			
	Счетной палаты РФ	Федеральной налоговой службы	Федеральной службы финансово-бюджетного надзора	Федерального казначейства
1	2	3	4	5
1. Соблюдения резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства РФ, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также ответственности проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений				

1	2	3	4	5
2. Своевременного зачисления налоговых платежей организаций на бюджетные счета				
3. Экспертизы проектов бюджетного и финансового законодательства				
4. Использования средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности				
5. Соблюдения законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов				
6. Соблюдения требований бюджетного законодательства РФ получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных инвестиций				
7. Контроля за использованием средств государственных внебюджетных фондов				
8. Выдачи лицензий (разрешений) на производство табачных изделий				
9. Выдачи лицензий (разрешений) на производство, хранение и оборот этилового спирта, спиртосодержащей продукции, производство, розлив, хранение, закупку и оптовую реализацию алкогольной продукции				
10. Предоставления деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции				

Задание Б7. Опираясь на теоретическое и правовое описание структурной единицы 2.2 блока 2 базисного модуля, другую отечественную и зарубежную учебную литературу, соответствующие нормативно-правовые акты, прежде всего Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации (ссылки на источник обязательны), проведите сравнительный анализ полномочий органов государственного финансового контроля в процессе применения мер ответственности за финансовые нарушения. Дайте оценку применяемых финансовых санкций с точки зрения их действенности.

Задание Б8. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 3.1 и структурной единицы 3.2 блока 3 базисного модуля, а также Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную и долгосрочную перспективу, публикации в периодической печати, характеризующие особенности финансовой политики РФ за последнее десятилетие (ссылки на источник обязательны), и на этой основе:

- (1) выделите основные этапы финансовой политики РФ, дайте оценку ее эффективности и обоснованности;
- (2) составьте таблицу, характеризующую соответствие целей и задач современной финансовой политики инструментам действующего финансового механизма ее реализации. Оцените возможности осуществления мероприятий финансовой политики на практике.

Задание Б9. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 3.3 и структурной единицы 3.4 блока 3 базисного модуля, а также другой учебной литературы, соответствующих нормативных актов (ссылки на источник обязательны) и на этой основе:

- (1) сформулируйте отличия перспективного финансового плана и баланса финансовых ресурсов, перспективного финансового плана и бюджета (федерального, регионального, местного);
- (2) дайте сравнительную характеристику финансовых планов, составляемых коммерческими и некоммерческими организациями. Объясните, чем обусловлены существующие различия.

Задание Б10. Опираясь на теоретическое описание структурной единицы 3.5 блока 3 базисного модуля, а также изучение публикаций в периодической печати, подберите примеры использования различных методов финансового регулирования экономических и социальных процессов (ссылки на источник обязательны).

Задание Б11. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 4.1 и структурной единицы 4.3 блока 4 базисного модуля, Бюджетного кодекса Российской Федерации и на этой основе:

- (1) укажите принципы формирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- (2) укажите принципы построения бюджетной системы Российской Федерации.

Результаты исследования необходимо оформить в виде табл. Б11.

Принципы формирования бюджетов и построения бюджетной системы Российской Федерации

[illegible]

Задание Б12. Опираясь на теоретическое и правовое описание структурной единицы 4.3 и структурной единицы 4.6 блока 4 базисного модуля, другую отечественную и зарубежную учебную литературу, соответствующие нормативно-правовые акты, прежде всего Бюджетный кодекс Российской Федерации (ссылки на источник обязательны), проведите сравнительный анализ бюджетной системы государств с либерально-демократической формой управления и бюджетной системы государств с командно-административной системой управления по применяемым принципам построения бюджетной системы и формирования бюджетов, бюджетным полномочиям органов власти разных уровней. По результатам анализа сделайте выводы.

Результаты анализа необходимо оформить в виде табл. Б12.

Сравнительный анализ бюджетных систем государств с различными системами управления

<i>Бюджетная система государства с либерально-демократической формой управления</i>	<i>Бюджетная система государства с командно-административной формой управления</i>
1	2
1. Различия принципов построения бюджетной системы	
1.	1.
2.	2.
3.	3.
и т.д.	и т.д.

1	2
2. Различия принципов формирования бюджетов бюджетной системы	
1.	1.
2.	2.
3.	3.
и т.д.	и т.д.
3. Различия бюджетных прав органов власти разных уровней	
1.	1.
2.	2.
3.	3.
и т.д.	и т.д.

Задание Б13. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 4.4 блока 4 базисного модуля, Бюджетного кодекса Российской Федерации и на этой основе проведите сравнительный анализ бюджетных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Объясните различия бюджетных полномочий по уровням власти.

Сравнительный анализ по отдельным бюджетным полномочиям оформите в предлагаемую табл. Б13.

Таблица Б13

Сравнительный анализ отдельных бюджетных полномочий по уровням власти

Перечень отдельных бюджетных полномочий	Относятся к полномочиям		
	Российской Федерации	субъектов РФ	муниципальных образований
1	2	3	4
1. Установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений			
2. Составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ, утверждение исполнения федерального бюджета и бюджетов ГВФ РФ			
3. Установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты бюджетной системы РФ			

1	2	3	4
4. Установление порядка представления в исполнительные органы власти субъектов РФ утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти			
5. Временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления			
6. Установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных ГВФ, утверждения и исполнения бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных ГВФ			
7. Составление отчета об исполнении консолидированного бюджета РФ			
8. Установление основ бюджетной классификации РФ и общего порядка ее применения			
9. Временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ			
10. Предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ			
11. Установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских и сельских поселений			
12. Предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских и сельских поселений			
13. Составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района			
14. Установление порядка составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящими в состав территории поселения			
15. Установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования			

Задание Б14. Опираясь на теоретическое и правовое описание структурной единицы 4.5 блока 4 базисного модуля, другую отечественную и зарубежную учебную литературу, соответствующие нормативно-правовые акты, прежде всего Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, Концепцию реформирования межбюджетных отношений на период 2001—2010 годов, а также Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006—2008 годы (ссылки на источник обязательны), проведите следующую работу:

- (1) дайте оценку предлагаемым принципам (критериям) разграничения доходов и расходов между бюджетами разного уровня бюджетной системы Российской Федерации;
- (2) сделайте выводы о целесообразности их использования в России на современном этапе социально-экономического развития страны.

Задание Б15. Опираясь на теоретическое и правовое описание структурной единицы 4.5 блока 4 базисного модуля, другую отечественную и зарубежную учебную литературу, проведите сравнительный анализ децентрализованной и кооперативной модели бюджетного федерализма, сделайте соответствующие выводы.

В. Тесты для самоконтроля знаний

1. Финансы...

- А. объективно необходимы;
- В. необходимы только низовому звену хозяйствования (предприятиям, организациям, учреждениям);
- С. субъективны по своей природе;
- Д. порождаются деятельностью государства;
- Е. обусловлены потребностями общественного развития.

2. Финансы — это любые денежные отношения?

- А. да;
- В. нет.

3. Отношения, характеризующие финансы в качестве экономической категории, рассматриваются как...

- А. товарные;
- В. денежные;
- С. регулируемые государством;
- Д. возникающие на стадии потребления общественного продукта;
- Е. распределительные.

4. Автор распределительной концепции сущности финансов — это...
- А. Д.А. Аллахвердян;
 - В. Э.А. Вознесенский;
 - С. В.П. Дьяченко;
 - Д.А.М. Александров;
 - Е. А.М. Бирман.
5. По каким признакам финансовые отношения можно отличить от денежных?
- А. опосредованы всегда правовыми актами, регулирующими денежные отношения;
 - В. не опосредованы правовыми актами, регулирующими денежные отношения;
 - С. субъекты финансовых отношений сами определяют пропорции обмена, его условия;
 - Д. государство определяет субъектам финансовых отношений пропорции обмена, его условия.
6. Процесс стоимостного распределения общественного продукта осуществляется с помощью следующих категорий:
- А. товар;
 - В. заработная плата;
 - С. кредит;
 - Д. страхование;
 - Е. деньги;
 - Ф. финансы;
 - Г. цена (если отклоняется от стоимости).
7. Субъектами стоимостного распределения общественного продукта посредством финансов выступают...
- А. собственники национального богатства страны;
 - В. физические лица, производящие материальные ценности для личного потребления;
 - С. юридические лица, реализующие произведенную продукцию и оказывающие услуги потребителям;
 - Д. государство в лице соответствующих субъектов власти, участвующих в стоимостном распределении общественного продукта
 - Е. индивидуальные предприниматели.
8. Какое из определений «финансов» наиболее полно и точно характеризует их социально-экономическую сущность в рыночной экономике?
- А. финансы — это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных фондов денежных средств для выполнения функций государства;
 - В. финансы — это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выпол-

нения функций государства и стоящих перед ним задач и обеспечения условий расширенного воспроизводства;

- С. финансы — это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств для обеспечения условий расширенного воспроизводства;
- Д. финансы — это совокупность денежных отношений, организуемых государством, в процессе которых осуществляется формирование и использование общегосударственных фондов денежных средств для выполнения функций государства и решения стоящих перед ним задач.

9. «Финансы» выполняют следующие функции:

- А. фискальную;
- В. измерительную и соизмерительную;
- С. учетную;
- Д. распределительную;
- Е. стимулирующую;
- Г. регулирующую;
- Г. стабилизирующую;
- Н. контрольную.

10. «Финансы» выражают денежные отношения, возникающие между...

- А. предприятиями в процессе приобретения товарно-материальных ценностей, реализации продукции и услуг;
- В. предприятиями и вышестоящими организациями при создании централизованных фондов денежных средств и их распределении;
- С. страховыми организациями и населением;
- Д. предприятиями розничной торговли и покупателями;
- Е. отдельными гражданами в процессе купли-продажи недвижимости, другого имущества;
- Г. жилищно-коммунальными хозяйствами и населением;
- Г. государством и предприятиями при уплате ими налогов в бюджетную систему и финансировании расходов из бюджетов;
- Н. государством и гражданами при внесении ими налогов и добровольных платежей в бюджет и внебюджетные фонды;
- И. отдельными звеньями бюджетной системы;
- Ж. предприятиями и внебюджетными фондами при внесении страховых взносов в эти фонды;
- К. отдельными гражданами при акте дарения, наследования;
- Л. предприятиями и органами имущественного страхования при уплате страховых взносов и возмещении ущерба при наступлении страхового случая;
- М. отношениями, обслуживающими кругооборот фондов предприятий;
- Н. предприятиями и банками при получении кредита, уплате процентов за кредит, хранении денежных средств на счетах в банках.

11. Виды денежных отношений, включаемые в состав финансов субъектов хозяйствования без образования юридического лица: денежные отношения предпринимателя с (со)...

- A. другими участниками финансового рынка;
- B. государством;
- C. страховыми компаниями;
- D. поставщиками товаров и покупателями.

12. Денежные отношения, входящие в состав финансов общественной организации, — отношения между организацией и...

- A. государством по поводу получения субсидий и субвенций из бюджета;
- B. ее членами по поводу распределения прибыли от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности;
- C. ее членами по поводу уплаты членских взносов;
- D. государством по поводу уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет и во внебюджетные фонды.

13. Для финансовых отношений, возникающих между экономическими субъектами и бюджетной системой страны, характерны...

- A. в основном (кроме некоторых некоммерческих организаций) двустороннее движение финансовых ресурсов;
- B. обязательная смена форм собственности;
- C. строгая регламентация;
- D. возвратность средств, предоставленных на кредитной основе.

14. Финансовые отношения в сфере финансов экономических субъектов сгруппированы по...

- A. отраслевому признаку;
- B. организационно-правовым формам;
- C. методам хозяйствования;
- D. временному признаку.

15. Факторы, влияющие на организацию финансов экономических субъектов, — это...

- A. организационно-правовая форма экономического субъекта;
- B. форма собственности;
- C. природно-климатические условия хозяйствования;
- D. отраслевые особенности;
- E. состав основных средств.

16. Организационно-правовые формы некоммерческих организаций, прибыль (предпринимательский доход) которых распределяется между членами данной организации, — это...

- A. некоммерческое партнерство;
- B. ассоциация;
- C. потребительское общество;
- D. общественная организация;
- E. потребительский кооператив.

17. Отраслевые особенности хозяйственной деятельности экономического субъекта отражаются на организации его финансов, влияя на...

- А. выполняемые финансами функции;
- В. структуру источников формирования оборотных средств;
- С. возможные источники финансирования капитального ремонта;
- Д. потребности в страховании имущества;
- Е. структуру источников финансирования капитальных вложений.

18. Финансовое обеспечение воспроизводственных затрат осуществляется в форме...

- А. государственного финансирования;
- В. кредитования;
- С. самофинансирования;
- Д. налогообложения.

19. Качественное воздействие финансов на общественное производство характеризуется...

- А. методами формирования бюджетов разного уровня;
- В. использованием налоговых льгот;
- С. использованием поощрительных фондов;
- Д. пропорциями средств, используемых на накопление и потребление;
- Е. объемами мобилизуемых и распределяемых финансовых ресурсов.

20.. Количественное влияние финансов на общественное производство характеризуется...

- А. методами исчисления налогов;
- В. объемом изымаемых у экономических субъектов финансовых ресурсов;
- С. финансовыми льготами экономических субъектов;
- Д. методами предоставления средств;
- Е. объемами финансовых ресурсов, направляемых на инвестиции в реальный сектор экономики.

21. Материальными носителями финансовых отношений являются...

- А. финансовые ресурсы
- В. ВВП;
- С. все денежные средства;
- Д. национальный доход;
- Е. доходы и расходы денежных фондов целевого назначения.

22. Признаки, позволяющие выделить финансовые ресурсы в составе денежных средств, — это...

- А. принадлежность субъекту хозяйствования или субъекту власти;
- В. методы хозяйствования;
- С. направления использования денежных средств;
- Д. форма собственности.

23. Источником финансовых ресурсов общества, если исключить дублирование, являются...

- А. национальный доход;
- В. поступления от внешнеэкономической деятельности;
- С. амортизационные отчисления;
- Д. золотые запасы;
- Е. продажа энергоносителей;
- Г. валютные резервы;
- Г. страховые резервы;
- Н. части национального богатства;
- И. заемные средства;
- Ж. привлеченные средства;
- К. кредиты банка;
- Л. средства, получаемые от эмиссии ценных бумаг;
- М. прибыль организаций.

24. Государственными финансовыми ресурсами являются...

- А. долговые обязательства государства;
- В. средства, находящиеся в распоряжении федеральных органов государственной власти;
- С. денежные доходы рабочих и служащих;
- Д. денежные средства, находящиеся в распоряжении экономических субъектов;
- Е. денежные средства, находящиеся в распоряжении органов государственной власти субъектов РФ;
- Г. денежные средства и имущество граждан.

25. Источники формирования государственных финансовых ресурсов — это...

- А. взимание налогов и сборов;
- В. поступления от использования, а также от продажи государственного имущества;
- С. выпуск и продажа государственных облигаций и других ценных бумаг;
- Д. средства от продажи золотого запаса страны;
- Е. прибыль от государственной предпринимательской деятельности;
- Г. внешние и внутренние заимствования;
- Г. использование резервных и страховых фондов;
- Н. добровольные взносы юридических и физических лиц;
- И. прибыль коммерческих предприятий (организаций);
- Ж. капитал и резервы предприятий и организаций;
- К. кредиты коммерческих банков;
- Л. доходы от внешнеторговых операций;
- М. иностранные инвестиции;
- Н. гуманитарная помощь.

26. В состав муниципальных финансовых ресурсов включаются...

- А. средства государственных внебюджетных фондов;
- В. финансовые ресурсы коммерческих организаций, находящихся на территории муниципального района;

- С. средства муниципальных бюджетов;
 - Д. средства региональных бюджетов субъектов РФ;
 - Е. средства федерального бюджета.
27. Финансовые ресурсы экономических субъектов используются на...
- А. материальное стимулирование работающих;
 - В. покупку оборотных фондов;
 - С. выплату заработной платы работникам;
 - Д. финансирование текущего ремонта основных фондов;
 - Е. капитальные вложения;
 - Ф. восполнение недостатка оборотных средств.
28. Финансовые ресурсы экономических субъектов включают...
- А. амортизационные отчисления;
 - В. прибыль;
 - С. налог на прибыль;
 - Д. единый социальный налог;
 - Е. оборотные средства;
 - Ф. излишек оборотных средств.
29. Источниками финансовых ресурсов экономического субъекта, функционирующего на коммерческих началах, являются...
- А. временно свободные средства населения;
 - В. внереализационные доходы;
 - С. выручка от реализации товаров и услуг;
 - Д. средства, мобилизуемые на финансовом рынке;
 - Е. личные накопления;
 - Ф. паевые взносы;
 - Г. собственные средства.
30. Источниками формирования финансовых ресурсов открытого акционерного общества могут выступать...
- А. выручка от реализации товаров и услуг;
 - В. средства, поступающие от выпуска и размещения облигаций ОАО;
 - С. начисленная, но не выплаченная заработная плата;
 - Д. кредиторская задолженность;
 - Е. бюджетные средства;
 - Ф. заемные средства;
 - Г. привлеченные средства.
31. Источниками формирования финансовых ресурсов предпринимателя без образования юридического лица могут выступать...
- А. капитал и резервы;
 - В. заемные средства;
 - С. личные накопления;
 - Д. страховые возмещения;
 - Е. иностранные инвестиции;
 - Ф. доходы от внешнеторговых операций;
 - Г. предпринимательский доход.

32. Верны следующие утверждения:

- А. финансовые фонды — единственная форма использования финансовых ресурсов;
- В. финансовые ресурсы являются материально-вещественным воплощением финансов;
- С. понятие «финансовые ресурсы» шире, чем понятие «финансы»;
- Д. финансовые ресурсы используются, как правило, в фондовой форме;
- Е. финансовые фонды — основная форма функционирования финансов.

33. Под «финансовой системой страны» понимается...

- А. совокупность различных сфер или звеньев финансовых отношений, каждая из которых характеризуется особенностями в формировании, распределении и использовании фондов денежных средств, различной ролью в общественном воспроизводстве;
- В. денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан;
- С. основанная на экономических отношениях и государственном устройстве страны совокупность бюджетов всех ее государственных и административно-территориальных образований, объединенных на основе определенных принципов и имеющих между собой установленные законом взаимоотношения.

34. Сферы финансовой системы страны — это...

- А. финансы индивидуальных предпринимателей;
- В. государственные и муниципальные финансы;
- С. финансы экономических субъектов;
- Д. финансы страховых организаций;
- Е. финансы бюджетных учреждений.

35. К общегосударственным финансам, финансовой системы РФ относятся следующие звенья...

- А. финансы государственных и муниципальных предприятий (организаций);
- В. бюджеты муниципальных образований;
- С. федеральный бюджет;
- Д. бюджеты субъектов РФ;
- Е. государственные внебюджетные социальные фонды;
- Г. фондовый рынок;
- Г. государственный кредит;
- Н. государственный фонд страхования;
- И. финансы коммерческих предприятий;
- Ж. финансы индивидуальных предпринимателей;
- К. финансы некоммерческих организаций.

36. Государственные финансы в России включают...
- А. федеральный бюджет;
 - В. государственные внебюджетные фонды;
 - С. бюджеты субъектов РФ;
 - Д. местные бюджеты;
 - Е. финансовый план РФ;
 - Г. бюджет г. Москвы;
 - Г. бюджет Тюменской области;
 - Н. бюджет Краснодарского края.
37. Звенья финансовой системы в сфере финансов экономических субъектов (при группировке финансовых отношений по методам хозяйствования) — это финансы...
- А. государственных предприятий;
 - В. некоммерческих организаций;
 - С. акционерных обществ;
 - Д. предпринимательства без образования юридического лица;
 - Е. общественных организаций;
 - Г. коммерческих организаций.
38. Финансы страховой компании относятся к сфере финансов...
- А. экономических субъектов;
 - В. государственных и муниципальных.
39. Соотношение понятий «финансы» и «финансовая система» следующее:
- А. финансы трансформируются в финансовую систему на основе группировки финансовых отношений по определенным признакам;
 - В. структура финансовой системы определяет содержание финансов;
 - С. экономическое содержание финансов предопределяет построение финансовой системы;
 - Д. финансовая система в ходе исторического развития превращается в финансы.
40. Важнейшее социальное последствие развития предпринимательства без образования юридического лица заключается в...
- А. сокращении неплатежей предприятий народного хозяйства;
 - В. росте конкурентоспособности отечественной продукции;
 - С. сокращении безработицы;
 - Д. повышении собираемости налогов.
41. Основные источники финансирования науки в Российской Федерации — это...
- А. местные бюджеты;
 - В. средства предприятий;
 - С. целевые займы;
 - Д. целевые внебюджетные государственные фонды;
 - Е. резервные фонды;
 - Г. федеральный бюджет.

42. Источники финансовых ресурсов здравоохранения — это...
- A. Пенсионный фонд Российской Федерации;
 - B. средства населения;
 - C. Фонд социального страхования Российской Федерации;
 - D. фонды обязательного медицинского страхования;
 - E. бюджет;
 - F. средства предприятий и организаций.
43. Основной источник формирования первоначального капитала предпринимателей без образования юридического лица — это...
- A. бюджетные средства;
 - B. личные сбережения;
 - C. эмиссия ценных бумаг;
 - D. банковские ссуды;
 - E. предпринимательский доход.
44. Внешние источники финансирования капитальных вложений экономических субъектов, функционирующих на коммерческих началах, — это...
- A. амортизационные отчисления;
 - B. иностранные инвестиции;
 - C. прибыль от основной деятельности;
 - D. средства бюджета;
 - E. поступления от размещения ценных бумаг на финансовом рынке.
45. Местные финансы организованы согласно Закону «О финансовых основах местного самоуправления» на принципах...
- A. самостоятельности;
 - B. режима экономии;
 - C. автономности;
 - D. гласности;
 - E. государственной финансовой поддержки.
46. Финансовый рынок функционирует в форме рынка...
- A. ссудных капиталов;
 - B. информационного;
 - C. ценных бумаг;
 - D. коммерческих услуг.
47. Формы государственного кредита в Российской Федерации согласно действующему законодательству — это государственные...
- A. кредиты, предоставляемые иностранным государствам;
 - B. займы, выпускаемые Российской Федерацией;
 - C. заимствования Российской Федерации;
 - D. кредиты, предоставляемые международным организациям;
 - E. гарантии, предоставляемые Российской Федерацией иностранным юридическим лицам;
 - F. федеральный бюджет.

48. Верны следующие утверждения:

- А. виды финансовых ресурсов некоммерческих организаций определяются его организационно-правовой формой и видом деятельности;
- В. бюджетное учреждение начисляет амортизацию на основные фонды, приобретенные за счет бюджетных средств;
- С. учреждение может получать доходы от платных услуг только с согласия его собственника.

49. Основное финансовое равенство гласит:

- А. сумма групп первичных доходов равна величине национального дохода;
- В. вторичные доходы формируют конечные пропорции использования национального дохода;
- С. сумма первичных доходов равна сумме конечных доходов с учетом сбережений.

50. Государственные органы управления финансами в РФ — это...

- А. территориальные органы Федерального казначейства РФ;
- В. Министерство финансов РФ;
- С. муниципальные финансовые органы;
- Д. кредитные организации;
- Е. финансовые органы на уровне субъекта РФ.

51. В системе управления государственными финансами Правительство РФ реализует следующие задачи:

- А. представляет в Государственную Думу РФ проект федерального бюджета;
- В. обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой политики;
- С. осуществляет оперативный финансовый контроль;
- Д. рассматривает и утверждает проект федерального бюджета;
- Е. разрабатывает предложения по совершенствованию финансового механизма.

52. Функциональные элементы управления финансами — это...

- А. финансовые ресурсы;
- В. финансовое планирование;
- С. стратегическое управление;
- Д. оперативное управление;
- Е. органы управления финансами;
- Ф. финансовый контроль.

53. Соответствие органов и их функций:

1. Налоговые инспекции	1. Исполняют федеральный бюджет, составляют отчет об его исполнении;
2. Министерство финансов РФ	2. Проводит экспертизу отчетов об исполнении федерального бюджета;
3. Счетная палата РФ	3. Принимает финансовое законодательство

4. Федеральное
Собрание РФ

4. Осуществляет контроль за своевременностью и полнотой внесения налогов и сборов в бюджет.

54. Функции Контрольно-счетной палаты г. Москвы следующие:

- А. проверяет целевое использование средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов;
- В. проводит экспертизу проектов законов, решений и иных нормативных документов правительства г. Москвы по финансово-бюджетным вопросам;
- С. проверяет образование и расходование средств внебюджетных фондов г. Москвы;
- Д. проверяет целевое использование средств бюджета г. Москвы;
- Е. осуществляет контроль за своевременным зачислением налоговых платежей на бюджетные счета всех уровней.

55. Функции Президента РФ следующие:

- А. подписание и обнародование закона о федеральном бюджете на соответствующий год;
- В. составление отчета об исполнении федерального бюджета;
- С. принятие или отклонение закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;
- Д. утверждение отчета об исполнении бюджета;
- Е. исполнение федерального бюджета;
- Ф. прогноз федерального бюджета.

56. Полномочиям Государственной Думы РФ соответствуют следующие функции:

- А. составление отчета об исполнении федерального бюджета;
- В. составление проекта федерального бюджета;
- С. разработка программы государственных заимствований;
- Д. утверждение отчета об исполнении федерального бюджета;
- Е. рассмотрение и утверждение федерального бюджета;
- Ф. принятие финансового законодательства;
- Г. разработка прогноза социально-экономического развития РФ.

57. Полномочия Министерства финансов РФ следующие:

- А. рассмотрение и утверждение федерального бюджета;
- В. утверждение отчета об исполнении федерального бюджета;
- С. разработка программ государственных заимствований;
- Д. составление отчета об исполнении федерального бюджета;
- Е. составление проекта федерального бюджета;
- Ф. принятие финансового законодательства;
- Г. утверждение и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета;
- Н. представление в Правительство РФ отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ;
- И. методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов;

- Ж. управление государственным долгом РФ;
- К. выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг.

58. Функции Министерства экономического развития и торговли РФ следующие:

- А. подписание и обнародование закона о федеральном бюджете на соответствующий год;
- В. исполнение федерального бюджета;
- С. прогноз федерального бюджета;
- Д. утверждение проекта федерального бюджета;
- Е. рассмотрение проекта федерального бюджета;
- Ф. разработка прогноза социально-экономического развития РФ.

59. Федеральная налоговая служба осуществляет контроль и надзор за...

- А. выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- В. соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов;
- С. правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов, платежей;
- Д. представлением деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- Е. использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;
- Ф. полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей.

60. Органы управления финансами, принимающие участие в оперативном управлении межбюджетными отношениями в РФ, — это...

- А. Федеральное казначейство;
- В. Федеральная налоговая служба;
- С. Правительство РФ;
- Д. Министерство финансов РФ;
- Е. Парламент РФ;
- Ф. Государственная Дума РФ;
- Г. Центральный банк РФ.

61. Своевременное зачисление налоговых платежей предприятий и организаций на бюджетные счета контролируют...

- А. территориальные финансовые органы;
- В. контрольно-ревизионные управления министерств и ведомств;
- С. отделения Пенсионного фонда РФ;
- Д. государственные налоговые инспекции;
- Е. органы Федерального казначейства.

62. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет контроль и надзор за...

- А. соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства РФ, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, а также за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений;
- В. выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- С. соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов;
- Д. правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов, платежей;
- Е. представлением деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- Ф. использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;
- Г. полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей;
- Н. соблюдением требований бюджетного законодательства РФ получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов и бюджетных инвестиций.

63. Основные вопросы финансового контроля, осуществляемого Счетной палатой РФ, — это...

- А. экспертиза проектов бюджетного и финансового законодательства;
- В. контроль за внебюджетными средствами, используемыми министерствами и ведомствами;
- С. финансовый контроль в процессе составления проекта бюджета и организации его исполнения;
- Д. контроль за исполнением федерального бюджета.

64. Федеральная налоговая служба выдает в установленном порядке лицензии (разрешения) на...

- А. производство, хранение и оборот этилового спирта, спиртосодержащей продукции, производство, розлив, хранение, закупку и оптовую реализацию алкогольной продукции;
- В. производство табачных изделий;
- С. учреждение акцизных складов;
- Д. производство, хранение и поставку спиртосодержащей непищевой продукции;
- Е. осуществление страхового дела, за исключением страховых актуариев;

- Г. осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции;
- Г. проведение всероссийских лотерей;
- Н. учреждение свободного склада.

65. Полномочия Федеральной таможенной службы следующие:

- А. обеспечивает выполнение юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- В. осуществляет взимание таможенных пошлин, налогов, антидемпинговых, специальных и компенсационных пошлин, таможенных сборов;
- С. контролирует правильность исчисления и своевременность уплаты таможенных пошлин, сборов, налогов в соответствующий бюджет, принимает меры по их принудительному взысканию;
- Д. контролирует представление деклараций об объемах производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- Е. контролирует использование средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности;
- Г. обеспечивает соблюдение установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и международными договорами РФ запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу РФ;
- Г. осуществляет таможенное оформление и таможенный контроль;
- Н. обеспечивает в пределах своей компетенции защиту прав интеллектуальной собственности;
- И. принимает порядок контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств совместно с Министерством экономического развития и торговли РФ.

66. Функции министра финансов РФ следующие:

- А. устанавливает количество заместителей министра и назначает их;
- В. вносит в Правительство РФ по представлению руководителей подведомственных министерству федеральных служб проекты положений о федеральных службах, предложения о предельной численности федеральных служб и фонде оплаты их работников;
- С. вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ;
- Д. распределяет обязанности между подведомственными Министерству финансов РФ федеральными службами;
- Е. распределяет обязанности между своими заместителями;
- Г. в установленном порядке назначает на должность и освобождает от должности работников министерства;

- G. утверждает структуру и штатное расписание министерства;
- H. устанавливает фонд оплаты труда и численность работников министерства;
- I. утверждает смету расходов на содержание министерства;
- J. утверждает ежегодный план работы и показатели деятельности подведомственных министерству федеральных служб, а также отчет об их исполнении;
- K. утверждает положения о федеральных службах, подведомственных министерству, предельную численность федеральных служб и фонд оплаты труда их работников;
- L. дает поручения подведомственным министерству федеральным службам и контролирует их исполнение;
- M. вносит проект федерального бюджета в Государственную Думу РФ на рассмотрение и утверждение.

67. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, — это...

- A. Министерство внутренних дел РФ;
- B. Министерство здравоохранения и социального развития РФ;
- C. Министерство образования и науки РФ;
- D. Министерство транспорта и связи РФ;
- E. Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- F. Министерство иностранных дел РФ;
- G. Министерство обороны РФ;
- H. Министерство юстиции РФ;
- I. Государственная фельдъегерская служба РФ (федеральная служба);
- J. Служба внешней разведки РФ (федеральная служба);
- K. Федеральная служба безопасности РФ (федеральная служба);
- L. Федеральная служба охраны РФ (федеральная служба);
- M. Управление делами Президента РФ (федеральное агентство);
- N. Министерство финансов РФ;
- O. Министерство промышленности и энергетики РФ;
- P. Министерство экономического развития и торговли РФ;
- Q. Федеральная таможенная служба (федеральная служба);
- R. Федеральная служба по тарифам;
- S. Федеральное агентство по государственным резервам;
- T. Федеральная антимонопольная служба;
- U. Федеральная служба по финансовым рынкам.

68. Федеральные министерства и федеральные службы, находящиеся в ведении Правительства РФ, — это...

- A. Министерство экономического развития и торговли РФ;
- B. Федеральная служба государственной статистики;
- C. Федеральная таможенная служба;
- D. Министерство транспорта и связи РФ;
- E. Федеральное агентство железнодорожного транспорта;

- Ф. Федеральное агентство воздушного транспорта;
- Г. Федеральное дорожное агентство;
- Н. Министерство природных ресурсов РФ;
- И. Федеральное агентство по недропользованию;
- Ж. Министерство образования и науки РФ;
- К. Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;
- Л. Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ;
- М. Федеральная служба по труду и занятости;
- Н. Министерство здравоохранения и социального развития РФ;
- О. Министерство финансов РФ;
- Р. Министерство внутренних дел РФ;
- Q. Министерство юстиции РФ;
- Р. Министерство сельского хозяйства РФ;
- С. Федеральное казначейство;
- Т. Федеральное космическое агентство.

69. Федеральные службы, подведомственные Министерству финансов РФ, — это...

- А. Федеральная служба по тарифам;
- В. Федеральная налоговая служба;
- С. Федеральная таможенная служба;
- Д. Счетная палата РФ;
- Е. Федеральная служба по финансовым рынкам;
- Г. Федеральная служба страхового надзора;
- Г. Федеральное казначейство (федеральная служба);
- Н. Федеральная служба по финансовому мониторингу;
- И. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

70. В системе управления общегосударственными финансами налоговые инспекции выполняют следующие функции:

- А. осуществляют валютный контроль;
- В. применяют санкции к нарушителям налоговой дисциплины;
- С. исполняют решения судебных органов о компенсации ущерба, нанесенного получателям бюджетных средств;
- Д. определяют суммы налогов, подлежащих внесению налогоплательщиками в бюджет и внебюджетные фонды.

71. Структура финансового аппарата на общегосударственном уровне (исключая дублирование органов) представлена...

- А. комитетами и комиссиями в Государственной Думе и Совете Федерации;
- В. Аппаратом Президента РФ;
- С. федеральными министерствами, руководство которыми осуществляет Правительство РФ;
- Д. федеральными службами и федеральными агентствами, руководство которыми осуществляет Правительство РФ;
- Е. Центральным банком РФ;

- Г. федеральными службами и федеральными агентствами, подведомственными федеральным министерствам;
- Г. Счетной палатой РФ;
- Н. Министерством финансов РФ;
- И. Правительством РФ;
- Л. Федеральным Собранием РФ.

72. Функции управления финансами включают...

- А. финансовый анализ;
- В. распределительную функцию;
- С. финансовое прогнозирование;
- Д. планирование финансовых ресурсов и финансовой деятельности;
- Е. стабилизирующую функцию;
- Г. оперативное регулирование финансов;
- Г. регулирующую функцию;
- Н. контроль за состоянием финансов.

73. Финансовые органы Российской Федерации включают...

- А. Правительство РФ;
- В. Министерство финансов РФ;
- С. Центральный банк РФ;
- Д. Федеральное казначейство;
- Е. финансовые органы в субъектах Федерации (министерства финансов республик в составе РФ; финансовые управления, департаменты и другие органы управления финансами в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах);
- Г. финансовые органы муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, городских и сельских поселений).

74. Собственные функции финансового контроля — это...

- А. распределительная;
- В. выявление отклонения;
- С. регулирующая;
- Д. анализ причин отклонения;
- Е. коррекция деятельности объекта контроля;
- Г. превенция;
- Г. правоохрана;
- Н. контроль за состоянием финансов.

75. Содержание какой функции финансового контроля представляет собой исследование фактов, определивших то или иное отклонение, установление персоналий, ответственных за отклонение?

- А. распределительной;
- В. выявления отклонения;
- С. регулирующей;
- Д. анализа причин отклонения;

- Е. коррекции деятельности объекта контроля;
- Ф. превенции;
- Г. правоохраны;
- Н. контроля за состоянием финансов.

76. Содержание какой функции финансового контроля представляет собой разработка предложений по устранению выявленных отклонений в процессе формирования и исполнения бюджета, а также в процессе финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций?

- А. распределительной;
- В. выявления отклонения;
- С. регулирующей;
- Д. анализа причин отклонения;
- Е. коррекции деятельности объекта контроля;
- Ф. превенции;
- Г. правоохраны;
- Н. контроля за состоянием финансов.

77. Содержание какой функции финансового контроля представляет собой выявление причин и условий совершения правонарушений и их последующее устранение в целях недопущения новых противоправных действий, снижения их уровня в обществе?

- А. распределительной;
- В. выявления отклонения;
- С. регулирующей;
- Д. анализа причин отклонения;
- Е. коррекции деятельности объекта контроля;
- Ф. превенции;
- Г. правоохраны;
- Н. контроля за состоянием финансов.

78. Содержание какой функции финансового контроля представляют собой пресечение неправомερных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях, привлечение к юридической ответственности, а также применение к этим субъектам мер государственного или общественного воздействия?

- А. распределительной;
- В. выявления отклонения;
- С. регулирующей;
- Д. анализа причин отклонения;
- Е. коррекции деятельности объекта контроля;
- Ф. превенции;
- Г. правоохраны;
- Н. контроля за состоянием финансов.

79. По форме проведения различают финансовый контроль...

- А. государственный и ведомственный;
- В. негосударственный;
- С. аудиторский;

- D. последующий;
- E. бюджетный;
- F. текущий;
- G. налоговый;
- H. предварительный.

80. По методам проведения финансового контроля различают...

- A. текущий финансовый контроль;
- B. проверки;
- C. последующий финансовый контроль;
- D. ревизии;
- E. обследования;
- F. надзор;
- G. предварительный финансовый контроль;
- H. анализ финансовой деятельности;
- I. наблюдение;
- J. мониторинг.

81. К какому способу осуществления финансового контроля относится постоянный контроль со стороны кредитора за использованием выданной ссуды и финансовым состоянием клиента?

- A. обследованию;
- B. проверке;
- C. мониторингу (наблюдению);
- D. ревизии;
- E. надзору;
- F. анализу финансовой деятельности;
- G. текущему финансовому контролю.

82. К какому методу осуществления контроля относится контроль за экономическими субъектами, получившими лицензию на тот или иной вид финансовой деятельности, за соблюдение ими установленных правил и нормативов?

- A. проверке;
- B. обследованию;
- C. анализу финансовой деятельности;
- D. мониторингу (наблюдению) ;
- E. ревизии;
- F. надзору;
- G. текущему финансовому контролю.

83. К какому методу осуществления контроля относится комплексное обследование финансово-хозяйственной деятельности экономического субъекта в целях проверки ее законности, достоверности и целесообразности хозяйственных и финансовых операций и их эффективности?

- A. анализу финансовой деятельности;
- B. обследованию;
- C. проверке;

- Д. ревизии;
- Е. мониторингу;
- Ф. надзору;
- Г. последующего финансового контроля.

84. Универсальные принципы организации финансового контроля, изложенные в Лимской декларации ИНТОСАИ, — это...

- А. плановость;
- В. независимость;
- С. объективность;
- Д. системность;
- Е. компетентность;
- Ф. гласность;
- Г. непрерывность;
- Н. эффективность.

85. Неукоснительное соблюдение контролерами действующего законодательства, высокий профессиональный уровень работы контролеров на основе строго установленных стандартов проведения ревизионной работы обеспечиваются следующими принципами организации финансового контроля:

- А. независимости;
- В. объективности;
- С. системности;
- Д. компетентности;
- Е. эффективности.

86. Финансовая самостоятельность контролирующего органа, более длительные по сравнению с парламентскими сроки полномочий руководителей органов государственного контроля, а также их конституционный характер обеспечиваются следующим принципом организации финансового контроля:

- А. эффективности;
- В. компетентности;
- С. независимости;
- Д. объективности.

87. Постоянная связь государственных контролеров с общественностью и средствами массовой информации обеспечивается следующим принципом организации финансового контроля:

- А. независимости;
- В. объективности;
- С. гласности;
- Д. компетентности;
- Е. системности;
- Ф. плановости.

88. Совокупность целенаправленных мер государства в области использования финансов — это...

- A. финансовая политика;
- B. финансовые санкции;
- C. финансовый механизм.

89. Финансовая политика — это категория...

- A. внебазисная и вненадстроенная;
- B. сочетающая элементы базиса и надстройки;
- C. базиса;
- D. надстройки.

90. Составные части финансовой политики, раскрывающие ее содержание, — это...

- A. разработка финансового механизма;
- B. принятие нормативных актов и конкретных организационных мер в области использования финансов;
- C. разработка основных направлений использования финансов на ближайший период и перспективу;
- D. создание аппарата управления финансами;
- E. разработка научно обоснованной концепции развития финансов;
- F. разработка конкретных путей реализации основных направлений использования финансов на перспективу.

91. Совокупность мероприятий, проводимых государством в области формирования и использования бюджетов всех уровней, называется...

- A. бюджетной политикой;
- B. государственным бюджетом;
- C. бюджетным механизмом;
- D. бюджетным правом;
- E. бюджетным процессом;
- F. бюджетным планированием.

92. Основными инструментами реализации финансовой политики государства являются...

- A. бюджетная система страны;
- B. система государственных внебюджетных фондов;
- C. система государственных финансовых резервов;
- D. система денежных фондов предприятий.

93. Долговременный курс финансовой политики, рассчитанный на перспективу, называется финансовой(ым)...

- A. стратегией;
- B. планированием;
- C. тактикой;
- D. программированием.

94. Инструментами государственного финансового регулирования социальных пропорций являются...

- A. трансфертные платежи населению;
- B. амортизационная политика;

- С. социальное страхование;
- Д. бюджетное финансирование организаций, оказывающих социально значимые услуги;
- Е. налоговые льготы в отношении физических лиц.

95. Финансовый механизм — это...

- А. способы мобилизации финансовых ресурсов;
- В. виды финансовых отношений;
- С. совокупность форм организации финансовых отношений, способов и методов формирования и использования финансовых ресурсов;
- Д. совокупность объектов финансового распределения;
- Е. деятельность финансового аппарата страны.

96. Слагаемые финансового механизма, если исходить из сфер функционирования финансов и не допускать дублирования, — это...

- А. финансовый механизм экономических субъектов;
- В. бюджетный механизм;
- С. финансовый механизм индивидуального предпринимательства;
- Д. налоговый механизм;
- Е. финансовый механизм коммерческих организаций.

97. К финансовым стимулам относятся...

- А. бюджетные методы интенсификации производства;
- В. налоговые льготы;
- С. направления расходования средств;
- Д. поощрительные фонды

98. Логическая последовательность понятий — это...

- А. финансовая политика;
- В. финансовое право;
- С. финансовый механизм;
- Д. финансы как экономическая категория.

99. Финансовые методы смягчения дифференциации доходов разных социальных групп — это...

- А. прямые денежные выплаты гражданам, гарантированные государством (пенсии, пособия, стипендии, субсидии, денежная материальная помощь);
- В. единая ставка налога на доходы физических лиц;
- С. льготы отдельным категориям граждан по оплате товаров и услуг;
- Д. регрессивная ставка единого социального налога;
- Е. государственная поддержка жизненно важных отраслей экономики, ориентированных на производство потребительских товаров и услуг.

100. Государственная финансовая поддержка малообеспеченных граждан в условиях реформирования жилищно-коммунального хозяйства осуществляется в форме...

101. Новые формы финансирования и стимулирования НТП — это...
- А. создание фондов содействия малым научно-исследовательским организациям;
 - В. налоговые льготы;
 - С. поощрительные надбавки к ценам на наукоемкую продукцию;
 - Д. конкурсное финансирование инновационных проектов;
 - Е. госпремии за открытия и изобретения.
102. Финансовые рычаги стимулирования деятельности малых предприятий — это...
- А. упрощенная система налогообложения;
 - В. бюджетные ассигнования;
 - С. экспортные таможенные пошлины;
 - Д. кредиты ЦБ РФ.
103. Инструментами государственного финансового регулирования территориальных пропорций являются...
- А. налоговые льготы и санкции;
 - В. формирование и использование внебюджетных фондов;
 - С. различные формы поддержки нижестоящих бюджетов;
 - Д. социальное страхование;
 - Е. амортизационная политика.
104. Инструментами государственного финансового регулирования воспроизводственных и отраслевых пропорций являются...
- А. бюджетное финансирование и другие формы поддержки субъектов хозяйствования;
 - В. различные формы поддержки нижестоящих бюджетов;
 - С. трансфертные платежи;
 - Д. налоговые льготы;
 - Е. изменение амортизационной политики.
105. Финансовое обеспечение воспроизводственных затрат осуществляется в форме...
- А. государственного финансирования;
 - В. кредитования;
 - С. самофинансирования;
 - Д. налогообложения.
106. Финансовое планирование — это...
- А. элемент финансового механизма;
 - В. элемент финансовой политики;
 - С. функциональный элемент системы управления финансами;
 - Д. элемент финансовой системы страны.
107. Система финансовых планов характеризуется...
- А. директивным характером утвержденных финансовых планов;
 - В. взаимосвязями разных финансовых планов друг с другом;
 - С. наличием разнообразных видов и форм финансовых планов;
 - Д. разными методами составления финансовых планов.

108. Финансовые планы экономических субъектов — это...
- A. баланс доходов и расходов промышленного предприятия;
 - B. федеральный бюджет;
 - C. бюджет г. Москвы;
 - D. бизнес-план предприятия;
 - E. смета доходов и расходов бюджетного учреждения;
 - F. финансовый план страховой компании.
109. Финансовые планы, утверждаемые в форме закона, — это...
- A. бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
 - B. консолидированный бюджет Российской Федерации;
 - C. бюджет Псковской области;
 - D. федеральный бюджет России;
 - E. сводный финансовый баланс региона.
110. Перенос сложившихся пропорций формирования и использования финансовых ресурсов на планируемый период осуществляется методом...
- A. нормативным;
 - B. экстраполяции;
 - C. математического моделирования.
111. Последовательность осуществления этапов финансового планирования — это...
- A. анализ выполнения финансового плана за предыдущий период;
 - B. балансирование расходов с доходами;
 - C. расчеты по конкретным видам доходов и расходов на планируемый год.
112. Этапы финансового планирования — это...
- A. расчеты по конкретным видам доходов и расходов на планируемый период;
 - B. оперативное управление выполнением плана текущего периода;
 - C. балансирование, сведение в одно целое отдельных статей доходов и расходов финансового плана;
 - D. последующий контроль за выполнением текущего финансового плана;
 - E. анализ выполнения плана за предыдущий период.
113. Финансовые документы, принимаемые в виде закона, — это...
- A. федеральный бюджет;
 - B. бюджет Московской области;
 - C. бюджет г. Москвы;
 - D. консолидированный бюджет РФ;
 - E. консолидированный бюджет Новосибирской области;
 - F. расследование налоговых преступлений;
 - G. обеспечение возврата излишне взысканных сумм налогов.

114. Функциональные элементы управления финансами — это...
- A. финансовые ресурсы;
 - B. финансовое планирование;
 - C. стратегическое управление;
 - D. оперативное управление;
 - E. органы управления финансами;
 - F. финансовый контроль.
115. Появление государственного бюджета как экономической категории обусловлено...
- A. потребностями экономических субъектов в финансовых ресурсах;
 - B. возникновением государства как политической надстройки общества;
 - C. необходимостью осуществлять бюджетное регулирование экономики;
 - D. потребностью населения в денежных средствах;
 - E. необходимостью финансового обеспечения нетрудоспособных членов общества.
116. Бюджет государства с точки зрения социально-экономической специфики характеризуется как...
- A. денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан;
 - B. централизованный фонд денежных средств, формируемый для финансового обеспечения мероприятий, связанных с выполнением задач и функций, возложенных обществом на государство и местное самоуправление;
 - C. форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.
117. Государственный бюджет Российской Федерации — это...
- A. консолидированный бюджет Российской Федерации;
 - B. федеральный бюджет Российской Федерации;
 - C. единый по стране бюджет, утверждаемый в форме закона Российской Федерации.
118. Функции бюджета государства — это...
- A. фискальная;
 - B. измерительная и соизмерительная;
 - C. учетная;
 - D. распределительная;
 - E. стимулирующая;
 - F. регулирующая;
 - G. стабилизирующая;
 - H. контрольная.

119. Принципы формирования бюджета Российской Федерации — это...

- A. плановость процесса формирования бюджета;
- B. самостоятельность бюджетов;
- C. независимость бюджетов;
- D. достоверность бюджета;
- E. системность;
- F. сбалансированность бюджета;
- G. гласность.

120. Под «бюджетным устройством страны» понимается...

- A. способ построения бюджетных отношений между уровнями бюджетной системы государства, обеспечивающий ведущую роль центрального бюджета при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов;
- B. совокупность денежных отношений между органами власти разных уровней государственного устройства по поводу разграничения на постоянной основе видов расходов и доходов, поступающих в бюджетную систему страны, и распределения средств между бюджетами разных уровней;
- C. организационно-правовое построение бюджетной системы, позволяющее выделить в ее составе структурные подразделения и определить формы взаимосвязи между ними.

121. Под «бюджетной системой страны» понимается (понимаются)...

- A. совокупность различных сфер или звеньев финансовых отношений, каждая из которых характеризуется особенностями в формировании, распределении и использовании фондов денежных средств, различной ролью в общественном воспроизводстве;
- B. денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан;
- C. основанная на экономических отношениях и государственном устройстве страны совокупность бюджетов всех ее государственных и административно-территориальных образований, объединенных на основе определенных принципов и имеющих между собой установленные законом взаимоотношения.

122. Количество уровней бюджетной системы зависит от...

- A. волеизъявления населения;
- B. принципов построения бюджетной системы;
- C. государственного устройства страны;
- D. экономической целесообразности;
- E. полномочий органов государственной власти.

123. Принципы построения бюджетной системы государства с либерально-демократической системой управления — это...

- А. единство бюджетной системы;
- В. разграничение доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы страны;
- С. самостоятельность бюджетов;
- Д. равенство бюджетных прав субъектов Федерации, муниципальных образований во взаимоотношениях с вышестоящим бюджетом;
- Е. автономия бюджетов каждого уровня;
- Г. централизм;
- Г. когда каждый бюджет выступает как часть единого бюджета государства.

124. Принципы построения бюджетной системы государства с административно-командной системой управления (СССР) — это...

- А. единство бюджетной системы;
- В. разграничение доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы страны;
- С. самостоятельность бюджетов;
- Д. равенство бюджетных прав субъектов Федерации, муниципальных образований во взаимоотношениях с вышестоящим бюджетом;
- Е. автономия бюджетов каждого уровня;
- Г. централизм;
- Г. когда каждый бюджет выступает как часть единого бюджета государства.

125. Бюджетный федерализм характеризуется следующим понятием:

- А. установленные Бюджетным кодексом РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса;
- В. взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса;
- С. способ построения бюджетных отношений между тремя уровнями бюджетной системы, обеспечивающий ведущую роль федерального бюджета при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов.

126. Межбюджетные отношения характеризуются следующим понятием:

- А. установленные Бюджетным кодексом РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) по регулированию

бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса;

- В. взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса;
- С. способ построения бюджетных отношений между тремя уровнями бюджетной системы, обеспечивающий ведущую роль федерального бюджета при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов;
- Д. денежные отношения, складывающиеся у органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с необходимостью удовлетворения экономических, социальных и политических интересов общества и его граждан.

127. Органы управления финансами, принимающие участие в оперативном управлении межбюджетными отношениями в РФ, — это...

- А. Федеральное казначейство;
- В. Федеральная служба налоговой полиции;
- С. Правительство РФ;
- Д. Министерство финансов РФ;
- Е. Парламент РФ.

128. Методы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы — это...

- А. делегирование расходных полномочий;
- В. налоговое регулирование бюджетной обеспеченности;
- С. разграничение налогов между уровнями управления;
- Д. дотирование нижестоящих бюджетов;
- Е. временная финансовая помощь в виде бюджетных кредитов;
- Ф. поддержка социального и экономического развития;
- Г. перераспределение средств между уровнями бюджетной системы.

129. Для финансовых отношений, возникающих между экономическими субъектами и бюджетной системой страны, характерны...

- А. в основном (кроме некоторых некоммерческих организаций) двустороннее движение финансовых ресурсов;
- В. обязательная смена форм собственности;
- С. строгая регламентация;
- Д. возвратность средств, предоставленных на кредитной основе.

130. Кооперативная модель бюджетного федерализма характеризуется следующим образом:

- А. каждый уровень власти имеет свои «непересекающиеся» налоги по принципу «один налог — один бюджет»;

- В. ориентирована в большей степени на партнерство и активную политику федерального центра по вертикальному и горизонтальному выравниванию бюджетной обеспеченности территориальных образований;
- С. приоритет отдается автономии и самостоятельности регионально-территориальных образований и конкуренции между ними;
- Д. высокой степенью перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы;
- Е. объем перераспределяемых средств между бюджетами разных уровней относительно невелик;
- Г. ограничением самостоятельности региональных и местных властей в области налогообложения;
- З. более высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетными процессами по вертикали власти и уровням бюджетной системы;
- И. сочетается с приоритетностью федерального налогово-бюджетного законодательства, гарантирующего соблюдение общегосударственных интересов и возможность федерального центра оказывать в основном целевую финансовую поддержку территориальным образованиям.

131. Децентрализованная модель бюджетного федерализма характеризуется следующим образом:

- А. каждый уровень власти имеет свои «непересекающиеся» налоги по принципу «один налог — один бюджет»;
- В. ориентирована в большей степени на партнерство и активную политику федерального центра по вертикальному и горизонтальному выравниванию бюджетной обеспеченности территориальных образований;
- С. приоритет отдается автономии и самостоятельности регионально-территориальных образований и конкуренции между ними;
- Д. высокой степенью перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы;
- Е. объем перераспределяемых средств между бюджетами разных уровней относительно невелик;
- Г. ограничением самостоятельности региональных и местных властей в области налогообложения;
- З. более высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетными процессами по вертикали власти и уровням бюджетной системы;
- И. сочетается с приоритетностью федерального налогово-бюджетного законодательства, гарантирующего соблюдение общегосударственных интересов и возможность федерального центра оказывать в основном целевую финансовую поддержку территориальным образованиям.

132. Российский бюджетный федерализм относится к следующей модели бюджетного федерализма:

- А. децентрализованной;
- В. кооперативной;
- С. смешанной (сочетающей элементы кооперативной и децентрализованной моделей).

133. К бюджетным полномочиям органов власти разных уровней:

133.1. федеральных органов государственной власти;

133.2. органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

133.3. органов местного самоуправления относятся:

А. установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений ;

В. определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

С. установление порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждения и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществления контроля за их исполнением, утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

Д. составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

Е. установление порядка разграничения расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

Ф. определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации;

Г. определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета;

Н. определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- I. определение общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов;
- J. определение общего порядка и принципов осуществления заимствований и предоставления гарантий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, погашения и обслуживания государственного (муниципального) долга;
- K. осуществление государственных заимствований Российской Федерации, предоставление государственных гарантий Российской Федерации, предоставление кредитов иностранным государствам, управление государственным долгом Российской Федерации;
- L. установление основ бюджетной классификации Российской Федерации и общего порядка ее применения;
- M. временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- N. установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;
- O. установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждения и исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
- P. составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;
- Q. установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации;
- R. определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации;
- S. установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;
- T. предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;
- U. установление общего порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- V. осуществление государственных заимствований и предоставление государственных гарантий субъекта Российской Федерации, управление государственным долгом субъекта Российской Федерации;

- W. установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;
- X. составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;
- Y. установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;
- Z. определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;
- AA. осуществление муниципальных заимствований, предоставление муниципальных гарантий, управление муниципальным долгом.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты

- Конституция Российской Федерации.*
- Бюджетный кодекс Российской Федерации.*
- Гражданский кодекс Российской Федерации.*
- Налоговый кодекс Российской Федерации.*
- Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2004 году» // Финансы. 2003. № 6.*
- Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2005 году» // Финансы. 2004. № 8.*
- Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 24 мая 2005 г. «О бюджетной политике в 2006 году» // Финансы. 2005. № 6.*
- Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 30 мая 2006 г. «О бюджетной политике в 2007 году».*
- Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 9 марта 2007 г. «О бюджетной политике в 2008—2010 годах».*
- Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ.*
- Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ.*
- Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ.*
- Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральные*

законы “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ.

Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Указ Президента «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314.

Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249.

Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» от 6 марта 2005 г. № 118.

Постановление Правительства Российской Федерации «О Министерстве финансов Российской Федерации» от 30 июня 2004 г. № 329 (в ред. постановлений Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703, от 27 мая 2005 г. № 336).

Постановление Правительства РФ «О Федеральном казначействе» от 1 декабря 2004 г. № 703.

Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» от 15 июня 2004 г. № 278.

Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» от 30 сентября 2004 г. № 506.

Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу» от 23 июня 2004 г. № 307.

Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе страхового надзора» от 30 июня 2004 г. № 330.

Постановление Правительства РФ «О Федеральной таможенной службе» от 21 августа 2004 г. № 429.

- Приказ* по Министерству финансов Российской Федерации «Об утверждении структуры, штатной численности и об оплате труда работников центрального аппарата Министерства финансов Российской Федерации» от 13 мая 2004 г. № 127.
- Программа* развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренная постановлением Правительства РФ 15 августа 2001 г. № 584. М.: ИПЦ «Финпол» Министерства финансов РФ, 2001.
- Концепция* повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006—2008 годы. Распоряжение Правительства РФ № 467-р от 3 апреля 2006 г.

Учебная литература и монографии

- Афанасьев М.П., Кривоогов И.В.* Модернизация государственных финансов: Учеб. пособие / Предисл. А.Л. Кудрина. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2007.
- Бюджетная система России: Учебник* / Под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
- Бюджетная система Российской Федерации: Учебник* / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт-Издат, 2006.
- Ван Хорн Дж. К.* Основы управления финансами: Пер. с англ. / Гл. ред. серии Я.В. Соколов. М.: Финансы и статистика, 1999.
- Вахрин П.И., Нешиной А.С.* Финансы: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2005.
- Вознесенский Э.А.* Финансы как стоимостная категория. М.: Финансы и статистика, 1985.
- Государственные и муниципальные финансы: Учебник* / Под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. М.: Экономистъ, 2007.
- Государственные и муниципальные финансы: Учеб. пособие* / Под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
- Гусев С.И., Швецов Ю.Г.* Развитие федерального казначейства в системе управления государственными финансами. М.: Финансы и статистика, 2006.
- Ермасова Н.Б.* Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высш. образование, 2008.
- Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег. М.: Гелиос АРВ, 2002.
- Налоговые системы зарубежных стран.* 2-е изд. М.: Закон и право: ЮНИТИ, 1997.
- Пансков В.Г.* Налоги и налоговая система Российской Федерации: Учебник. М.: Финансы и статистика, 2005.
- Пономаренко Е.В., Исаев В.А.* Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства) / РУДН. М.: ИНФРА-М, 2007.

- Реформирование межбюджетных отношений: опыт Германии и России* / Под ред. Н.С. Максимовой, Н.Г. Сычева, В.Г. Ермилова. М.: Финансы и статистика, 2003.
- Сабанти Б.М.* Теория финансов. М.: Менеджер, 1998.
- Стратегия управления финансами в регионе* / Под ред. Н.Г. Сычева и К.И. Таксира. М.: Финансы и статистика, 2005.
- Управление финансами территорий, ориентированное на результат* / Под ред. К.И. Таксира. М.: Финансы и статистика, 2006.
- Финансово-экономические проблемы реализации национальных проектов* / Под ред. К.И. Таксира. М.: Академия бюджета и казначейства, 2006.
- Финансовый баланс территорий и его использование* / Под ред. Н.Г. Сычева и проф. К.И. Таксира. М.: Финансы и статистика, 2003.
- Финансы: Учебник* / Под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. М.: Финансы и статистика, 2007.
- Финансы: Учебник* / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2007. (Университеты России).
- Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник* / Под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби»: Проспект, 2007.
- Финансы бюджетных организаций: Учебник* / Под ред. Г.Б. Поляка. М.: Вузский учебник, 2006.
- Финансы, налоги и кредит: Учебник* / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. 2-е изд., доп. и перераб. М.: РАГС, 2007.
- Хикс Дж.Р.* Стоимость и капитал. М.: Прогресс, 1988.

Периодическая печать

- Журналы:* Аналитический банковский журнал; Аудит; Аудитор; Аудит и налогообложение; Вестник Банка России; Внешняя торговля; Деньги; Деньги и кредит; Налоговый вестник; Налоги и платежи; Российская экономика (прогнозы и тенденции); Регион: экономика и социология; Российский экономический журнал; Рынок ценных бумаг; Страховая деятельность; Страховое дело; Федерализм; Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика; Финансовый контроль; Финансовый менеджмент; Финансы; Финансы и кредит; Экономика сельского хозяйства и перерабатывающих предприятий; Экономист.
- Газеты:* Бизнес и банки; Налоги; Российская газета; Российская кооперация; Торговая газета; Финансовая газета; Финансовая газета (региональный выпуск); Финансовая Россия; Экономика и жизнь; Экономика и жизнь (московский выпуск); Экономические новости.

Комплементарные (практические) модули

Модуль 1. *Государственные финансы России*

Учебные цели модуля

Формирование у студентов осознанного понимания сущности доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, законодательных основ формирования бюджетов государственного уровня, принципов формирования доходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, разграничения расходных полномочий и расходных обязательств между органами власти федерального и субфедерального уровней, направлений расходования федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также источников финансирования дефицита бюджетов государственного уровня, законодательных основ жесткого ограничения величины дефицита бюджета того или иного уровня и условий его возникновения.

В переходном периоде к рыночной экономике важно понимание студентами необходимости государственных внебюджетных фондов, их роли в финансировании социальной политики Российской Федерации.

Учебные задачи модуля

Учебными задачами комплементарного модуля 1 является *приобретение знаний* студентами в форме:

- осознанного понимания сущности и роли государственных финансов в социально-экономическом развитии общества, источников формирования и направлений использования государственных финансов в стране;
- системы знаний о сущности, функциях и роли федерального бюджета в воспроизводственном процессе и социальном развитии страны, формировании его доходов и расходов;
- системы знаний о содержании и значении бюджета субъекта Российской Федерации в социально-экономическом развитии региона, формировании его доходов и расходов;
- системы знаний о сбалансированности бюджетов;
- понимания специфики государственных внебюджетных фондов, их роли в бюджетной системе Российской Федерации, правовых основ функционирования и формирования их бюджетов;
- системы знаний о смешанной системе пенсионного обеспечения и проблемах ее применения в Российской Федерации.

Приобретаемые навыки

- ⇒ Умение применять на практике теоретические знания в области государственных финансов.
- ⇒ Умение вскрывать основные тенденции развития государственных финансов и вырабатывать основные направления совершенствования организации финансовых отношений в этой важной сфере финансовой системы Российской Федерации.
- ⇒ Анализ состава, структуры, динамики доходов и расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов и на этой основе выявление наметившихся тенденций.
- ⇒ Решение конкретных вопросов, связанных со стабилизацией государственных финансов, повышением их устойчивости и сбалансированности.

Понятийный инструментарий модуля

Бюджетная классификация Российской Федерации — группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемая для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Бюджетные обязательства — расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено законом (решением) о бюджете на соответствующий год.

Государственное пенсионное обеспечение — часть пенсионной системы, обеспечивающая за счет сумм единого социального налога предоставление базовой части трудовых пенсий, а за счет ассигнований из федерального бюджета — социальных пенсий нетрудоспособным гражданам в соответствии с законодательством.

Государственный внебюджетный фонд — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан и удовлетворения некоторых потребностей социального и экономического характера.

Государственные финансы — денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта (ВВП) по поводу формирования и использования государственных денежных фондов, предназначенных для финансирования расходов, необходимых для выполнения государством своих функций.

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами.

Дополнительное пенсионное страхование и обеспечение — часть пенсионной системы, обеспечивающая в дополнение к государственному пенсионному обеспечению и обязательному пенсионному страхованию предоставление пенсий за счет накопительных добровольных взносов работодателей и застрахованных лиц.

Доходы бюджета государства — часть национального дохода, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения в собственность и распоряжение государства в целях создания финансовой основы, необходимой для финансирования деятельности государства. В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ под *доходами бюджета* понимаются поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Консолидированный бюджет — свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Консолидированный бюджет Российской Федерации — федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации — бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Консолидированный бюджет муниципального района — бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Негосударственные пенсионные фонды — система пенсионных фондов, предназначенных для выплаты дополнительных пенсий и образуемых за счет взносов физических и юридических лиц.

Нефтегазовый дефицит федерального бюджета — разница между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году.

Нефтегазовый трансферт — часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования нефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда.

Обязательное пенсионное страхование — часть пенсионной системы, обеспечивающая за счет обязательных страховых взносов предоставление страховой и накопительной частей трудовых пенсий

наемным и самозанятым работникам, а также страховой части пенсии инвалидам и иждивенцам умершего кормильца.

Пенсии — ежемесячные денежные выплаты гражданам в целях компенсации заработка или иного дохода, получаемого ими перед установлением пенсии в целях предоставления им средств к существованию.

Пенсионная система — совокупность созданных государством правовых, экономических и организованных институтов и норм, имеющих целью предоставление гражданам материального обеспечения в виде пенсий.

Пенсионный фонд Российской Федерации — государственное учреждение, осуществляющее обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации. Фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета, предназначенный для финансового обеспечения защиты прав 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.

Профицит бюджета — превышение доходов бюджета над его расходами.

Расходы бюджета государства — экономические отношения, возникающие в связи с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по отраслевому, целевому и территориальному назначениям. Расходы бюджета — выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

Расходные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъектам международного права средства соответствующего бюджета.

Расходные полномочия — права и обязанности соответствующих органов власти, связанные с реализацией экономических отношений по поводу формирования расходов бюджетов

Расчетный пенсионный капитал — общая сумма страховых взносов и иных поступлений в Пенсионный фонд за застрахованное лицо, которая является базой для определения размера страховой части трудовой пенсии.

Региональные налоги — налоги, которые установлены Налоговым кодексом и законами субъектов Российской Федерации о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

Региональный бюджет (бюджет субъекта РФ) — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год и плановый период, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации.

Реестр 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 средств соответствующих бюджетов.

Резервный фонд — часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта.

Сбалансированность бюджета — количественное соответствие (равновесие) бюджетных расходов источникам их финансирования.

Страховой стаж — суммарная продолжительность периода работы и (или) иной деятельности, в течение которых уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд.

Федеральные налоги — налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом РФ и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации.

Федеральный бюджет — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год и плановый период, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации.

Фонд национального благосостояния — часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Фонд социального страхования Российской Федерации — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и обеспечивающий работающих граждан гарантированными государством пособиями по социальному страхованию (по временной нетрудоспособности; по материнству и детству; оплате дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом; на погребение; на санаторно-курортное лечение работающих и их детей).

Фонды обязательного медицинского страхования — фонды денежных средств (федеральный и территориальные), образуемые вне федерального и региональных бюджетов, предназначенные для финансового обеспечения всем гражданам страны равных возможностей в получении медицинской помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования.

Когнитивные (познавательные) блоки модуля

Блок 1. *Федеральный бюджет. Бюджеты субъектов Российской Федерации*

Структурные единицы блока:

- 1.1. Государственные финансы: понятие, сущность, роль в социально-экономическом развитии страны.
- 1.2. Федеральный бюджет Российской Федерации: сущность, формирование доходов и условия возникновения расходных обязательств.
- 1.3. Бюджеты субъектов Российской Федерации: сущность, формирование доходов и условия возникновения расходных обязательств.
- 1.4. Сбалансированность бюджетов.
- 1.5. Консолидированные бюджеты: Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Контрольные вопросы.

Блок 2. *Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации*

Структурные единицы блока:

- 2.1. Необходимость и правовые основы функционирования государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации.
- 2.2. Пенсионный фонд Российской Федерации и смешанная система пенсионного обеспечения.
- 2.3. Фонд социального страхования Российской Федерации.
- 2.4. Фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации.

Контрольные вопросы.

Лаборатория модуля

- А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов.
- Б. Практические задания.
- В. Тесты для самоконтроля знаний.

Библиографический список

Теоретическое описание модуля

Блок 1. *Федеральный бюджет.* *Бюджеты субъектов Российской Федерации*

Структурная единица 1.1 *Государственные финансы: понятие, сущность, роль в социально-экономическом развитии страны*

Государственные финансы

Государственные финансы — важный элемент любой финансовой системы страны. При любом государственном устройстве и системе экономических взаимоотношений государственные финансы являются необходимым звеном, поскольку обеспечивают взаимосвязь между финансами всех субъектов экономики. Кроме того, государство обладает возможностями контроля и перераспределения ресурсов, что ставит государственные финансы в особое положение и возлагает определенную ответственность на государственную систему финансирования.

Финансы государственные (англ. public finances) — денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта (ВВП) по поводу формирования и использования государственных денежных фондов, предназначенных для финансирования расходов, необходимых для выполнения государством своих функций.

Данное определение позволяет понять не только сущность, но и назначение государственных финансов. Государство постоянно осуществляет комплекс финансовых операций по сбору и перераспределению денежных средств и аккумулирует их в централизованных денежных фондах. Именно данные операции в своей совокупности являются государственными финансами. Поскольку денежные средства любых субъектов экономики отражаются так или иначе в ВВП, можно сказать, что ВВП — общий доходный источник фондов денежных средств всех экономических субъектов. Финансы государства — денежные отношения, так как призваны финансировать государственные расходы в соответствии с функциями,

возложенными обществом на государство на определенном этапе исторического и социально-экономического развития страны. Функциями государства являются как экономические и политические, так и оборонные, социальные, культурные и т.д. Сфера интересов такого государства, как Россия, не может ограничиваться только внутренними заботами, поэтому к государственным функциям можно добавить действия, связанные с международным сотрудничеством в самых разных сферах.

Государственные финансы призваны обеспечить полноценное финансирование всех программ, связанных с выполнением многочисленных государственных функций. Естественно, это сложная задача, и государственные финансы используются только там, где в этом существует особая необходимость.

Таким образом, государственные финансы представляют собой сложный, но необходимый элемент в финансовой цепочке и экономике в целом.

Структура государственных финансов. Структуру государственных финансов можно определить с двух позиций: с позиции принадлежности к тем или иным органам государственной власти и с позиции экономического содержания. Структура государственных финансов Российской Федерации с позиции принадлежности к тем или иным органам государственной власти представлена на рис. К.М.1.1.

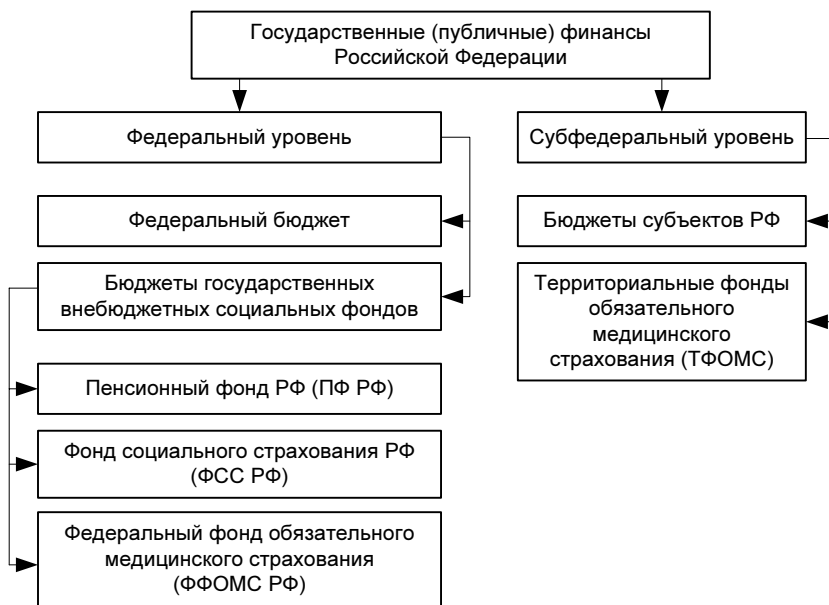


Рис. К.М.1.1. Структура государственных (публичных) финансов Российской Федерации

С точки зрения *структуры государственной власти* в Российской Федерации в структуре государственных финансов выделяют: *финансы федеральных органов государственной власти (федеральные финансы)* и *финансы органов государственной власти субъектов Российской Федерации (региональные финансы)*. Эта структура соответствует системе государственного управления страной и может видоизменяться в зависимости от системы государственного регулирования.

Федеральные финансы

Федеральными финансами распоряжаются государственные органы власти федерального значения, определяющие стратегические направления расходования государственных финансов и осуществляющие контроль за целевым и эффективным использованием государственных финансов. Федеральные финансы — важное звено в структуре государственных финансов, поскольку именно на федеральном уровне производится воздействие на экономику с помощью кредитно-денежного, инфляционного, налогового и других рычагов. От точного и продуманного формирования и использования федеральных финансов зависит полноценность развития всей национальной экономики. На этом уровне происходит формирование федерального бюджета, в котором определены все стратегические направления развития страны, объемы и источники их финансирования, включая и объемы, и источники финансирования федеральных целевых программ по стратегическим направлениям развития и софинансирования приоритетных региональных целевых программ.

Региональные финансы

Помимо финансов, сосредоточенных в центре, большое значение для нормального функционирования всей структуры государственных финансов имеют *региональные финансы*.

Финансы региона — неотъемлемая часть финансовой системы государства. Именно в регионах происходит процесс производства товаров и услуг и формирование финансовых потоков.

Финансы региона — это денежные ресурсы и потоки в их наличной и безналичной формах, которые обеспечивают нормальный уровень производства товаров и услуг, устойчивый товарообмен и социально приемлемый уровень жизни населения.

К региональным финансам относятся финансовые операции, осуществляемые субъектами Федерации в целях выполнения государственных функций на региональном уровне. Под регионом чаще всего понимают определенный субъект Федерации. Не имеет боль-

шого значения название субъекта, распоряжающегося данными финансовыми ресурсами. В Российской Федерации это могут быть как республики в составе Российской Федерации, так и области, края, национально-территориальные образования, города федерального значения. Вне зависимости от названия субфедеральные органы власти обладают относительной самостоятельностью и могут формировать собственные финансовые потоки. Финансы на региональном уровне формируются как путем извлечения доходов из собственных источников, так и при использовании ресурсов, выделяемых федеральным центром. Региональными финансами распоряжаются государственные органы власти субфедерального значения, которые определяют приоритетные направления расходования государственных финансов на уровне региона и производят контроль за целевым и эффективным использованием государственных финансов на региональном уровне.

Регион — это субъект не только финансовой, но и политической жизни страны.

Финансовые потоки, формируемые на региональном уровне, во многом определяют общее направление развития всего государства. Именно развитость регионов, эффективность функционирования их финансов является признаком достаточного уровня развития всего государства.

Переход России к либерально-демократической форме управления и рыночной экономике, утверждение основ федерализма в государственном устройстве породили ряд новых проблем в управлении региональными финансами. Это и проблемы разграничения расходных полномочий между федеральными и субфедеральными властями и на их основе разграничения расходных обязательств соответствующих органов власти, перераспределении средств между центром и регионами. Дополнительные проблемы создают существенные различия в уровне социально-экономического развития российских регионов и потенциальных производительных возможностей регионов страны.

Проблема эффективности финансов региона стоит тем острее, чем больше число регионов в государстве и чем заметнее разница между экономическим состоянием этих регионов. Финансы регионов могут использоваться:

- (1) внутри данного региона в целях формирования (улучшения) экономической и социальной ситуации в регионе;
- (2) в других регионах в результате государственного перераспределения финансовых потоков.

В обоих случаях можно говорить о ситуациях, когда предоставленные финансовые средства используются недостаточно эффек-

тивно. В регионе финансовые ресурсы часто могут направляться не на те задачи и проекты, которые являются особенно важными для экономического развития региона. Большое значение здесь приобретают компетентность органов власти и общий уровень развития региона. Проблема эффективности использования финансов региона на государственном уровне связана с практикой перераспределения средств между регионами. Суть данной проблемы состоит в нежелании так называемых регионов-доноров предоставлять финансовые ресурсы для развития других регионов. Естественное желание регионов использовать заработанные средства на собственное развитие не соотносится с государственной необходимостью помощи регионам, которые в силу природных или иных особенностей не имеют возможности самостоятельно изыскивать средства на свое развитие. В настоящее время под воздействием более сильных в финансовом плане регионов-доноров государство приняло решение о соответствии средств, направляемых из федерального бюджета в регионы, объему финансовых ресурсов, предоставляемых каждым регионом в федеральный бюджет. Таким образом, те регионы, которые предоставляют в бюджет большее количество финансовых ресурсов, могут рассчитывать на более высокие перечисления из федерального бюджета.

Следует отметить, что данные проблемы нельзя считать решенными на сегодняшний день. Проблема перераспределения средств между регионами с различным уровнем социально-экономического развития имеет тенденцию к разрешению, но еще недостаточно проработана как в теории, так и практике финансового взаимодействия.

Сложность в управлении финансами на региональном уровне заключается в многообразии субъектов, взаимодействующих на данном уровне финансовых взаимоотношений. Речь идет о том, что на региональном уровне сталкиваются интересы различных групп. Здесь представлены как государственные (федеральные и региональные) финансовые подсистемы, так и финансы муниципалитетов, юридических и физических лиц. Можно сказать, что встречаются интересы и пересекаются каналы централизованных и децентрализованных финансовых подсистем. Традиционно к централизованным финансовым потокам относятся потоки средств, управляемых государственными структурами федерального уровня или региональными органами власти. Децентрализованные потоки средств не находятся в прямом подчинении государства, и на них можно оказывать только косвенное влияние. В свою очередь децентрализованные потоки финансовых ресурсов оказывают большое влияние на развитие и формирование той социально-экономической среды, которая присутствует в том или ином регионе. Вне зависимости от мотивов и стремлений всех участников процесса формирования экономической среды финансы региона должны приводить возникающие фи-

нансовые потоки в соответствии с требованиями общества и ставить на службу экономики в целом.

Государственные органы власти и органы местного самоуправления в Российской Федерации тесно взаимодействуют между собой в жизненно важных сферах деятельности. Отношения между федеральными, региональными и местными финансами определяются системой межбюджетных отношений.

По *экономическому содержанию* государственные финансы разграничены на *отдельные звенья организации финансовых отношений*, обусловленные особенностями функционирования каждого звена, различиями в методах распределения и использования фондов денежных средств, особой ролью в финансовой системе страны. В Российской Федерации к ним относятся: *бюджет государства* (федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации); *государственные внебюджетные фонды* (Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования); *государственный кредит*; *государственный фонд страхования*; *рынок государственных ценных бумаг* (сегмент фондового рынка); *финансы государственных унитарных предприятий*. Благодаря разному функциональному назначению названных звеньев государственных финансов государство может оказывать разностороннее влияние на экономические и социальные процессы, происходящие в обществе, добиваться приемлемого решения отраслевых и территориальных проблем.

Наиболее важную роль в государственных финансах играют *федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации*. С их помощью в распоряжение государства мобилизуются финансовые ресурсы. За их счет финансируются расходы государственных органов власти федерального и субфедерального уровней.

Структурная единица 1.2

*Федеральный бюджет Российской Федерации:
сущность, формирование доходов и условия
возникновения расходных обязательств*

Федеральный бюджет Российской Федерации

Федеральный бюджет Российской Федерации — центральное звено государственных финансов России.

Средства федерального бюджета являются главным источником финансирования структурной перестройки экономики в соответствии со стратегическими направлениями ее развития, стабилизации экономики, регулирования социальных процессов в обществе, сгла-

живания различий в уровне социально-экономического развития отдельных территорий страны, выполнения международных и внутригосударственных обязательств, обеспечения обороноспособности страны и содержания вооруженных сил, государственной безопасности и государственного управления.

Федеральный бюджет — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год и плановый период, предназначенных для исполнения расходных обязательств Российской Федерации.

Федеральный бюджет разрабатывается и утверждается в форме федерального закона. Финансовый год соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря.

Формирования доходов федерального бюджета

Рассмотрим *процесс формирования доходов федерального бюджета*. Но вначале поговорим о теоретических и правовых основах доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Доходы бюджета выражают экономические отношения, возникающие у государства с предприятиями, организациями, гражданами в процессе формирования бюджетного фонда страны. Формой проявления этих экономических отношений служат различные виды платежей предприятий, организаций и населения в бюджет государства, а их материально-вещественным воплощением — денежные средства, мобилизуемые в бюджетный фонд.

Бюджетные доходы, с одной стороны, являются результатом распределения стоимости валового внутреннего продукта между различными участниками воспроизводственного процесса, а с другой — выступают объектом дальнейшего их распределения для формирования бюджетных фондов территориального, отраслевого и целевого назначения. Образование доходов связано с принудительным изъятием в пользу государства части ВВП, созданного в процессе материального производства.

Национальный доход. Главный материальный источник доходов бюджетной системы — *национальный доход*, для перераспределения которого и образования бюджетных доходов, сбалансированности бюджетов используются в основном *налоги, займы и эмиссия денег*.

Главным методом перераспределения национального дохода и первыми по важности и объемам приносимого государству дохода являются налоги и сборы.

В соответствии со ст. 8 Налогового кодекса РФ под **налогом** понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Под **сбором** понимается 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).

Налоговые поступления относятся к внутреннему источнику дохода государства. Для эффективного использования данного метода формирования государственных доходов должны выполняться как минимум два условия:

- (1) власть должна обладать в достаточной степени как формальной, так и неформальной легитимностью;
- (2) предприятия должны эффективно функционировать, производя и реализуя товары и услуги с прибылью для самих себя. Это связано с вполне объективными процессами сбора налоговых платежей.

Легитимность власти означает, что экономические субъекты признают за государственными структурами право изъятия части доходов в обмен на предоставляемые впоследствии блага. Следует обратить особое внимание на то, что обладание исключительно формальной легитимностью снижает эффективность такого метода формирования государственных доходов. В этом случае хозяйствующие субъекты признают за государственными структурами право на изъятие части средств, но в меньшем размере, чем это оговорено в соответствующих нормативных актах и законах. Данную ситуацию можно пронаблюдать на примере нашего государства. В настоящее время власть обладает формальной легитимностью, что приводит к уклонению хозяйствующих субъектов экономики от уплаты достаточно большого числа налогов. Эффективная работа предприятий и организаций необходима просто для того, чтобы уровень развития экономики в целом позволял использовать этот метод формирования доходов государства в принципе. Другими словами, при кризисном или неустойчивом финансовом положении хозяйствующих субъектов отсутствует объективная возможность уплаты каких-либо платежей, в том числе и налоговых. Налоговое бремя в кризисной ситуации оказывается дополнительным и зачас-

тую непреодолимым для предприятий и серьезной проблемой для государственных финансов в целом.

Государственные займы. Следующим по своему значению источником финансовых ресурсов государства являются *государственные займы*.

В соответствии со ст. 89 Бюджетного кодекса РФ *государственные заимствования Российской Федерации* — займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками.

К этому методу государство прибегает при дефиците бюджета. Они могут быть как внутренними, так и внешними. К **внутренним** относятся займы, произведенные у собственного населения или организаций. Это такой же заём, как и внешний, он также нуждается в погашении и не может быть списан без последствий. **Внешним** соответственно является заём, произведенный за пределами данного государства. Это может быть заём, представленный другим государством или международной организацией. Следует отметить, что внешние займы часто считают более предпочтительными по сравнению с внутренними. Это происходит из-за того, что внешний заем не имеет такой яркой социальной окраски. Другими словами, население не протестует против внешних займов, поскольку считает, что данные средства не связаны лично с его достатком, и не беспокоится о качестве и сроках их возврата. Это неправильное понимание происходящих процессов, поскольку внешний кредит всегда оборачивается будущим увеличением налогов для субъектов данной экономики. Увеличение налогового бремени естественным образом связано с необходимостью возврата принятого долга и оплаты необходимой суммы по его обслуживанию. Таким образом, любая форма займа оборачивается дополнительной нагрузкой в будущем, что не совсем благоприятно отражается на экономике в целом. Тем не менее в отдельных случаях (занимать, чтобы инвестировать) займы являются весьма эффективным средством быстрого приобретения дополнительных ресурсов для инвестиционных нужд государства. Следует отметить, что основным мировым заемщиком долгие годы являются Соединенные Штаты Америки (США). Несмотря на благоприятность общей ситуации в экономике этого государства на протяжении длительного времени, анализ соотношения положительных и отрицательных моментов применения данной практики, вероятно, еще только предстоит, тем более в наметившихся кризисных явлениях в экономике США в настоящее время.

Эмиссия денег. Методом формирования финансовых ресурсов государства является и использование *бумажно-денежной и кредитной эмиссии*. Его используют, когда вышеперечисленных методов недостаточно для обеспечения функционирования государственных структур и программ на приемлемом уровне. Следует отметить, что чаще всего бумажно-денежная эмиссия не связана с потребностями хозяйственного оборота государства, а направлена на компенсирование возрастающих расходов государства. Используя такой механизм воздействия на экономические процессы, правительство получает так называемый инфляционный налог со всех остальных субъектов экономики государства. Следует отметить, что положительный эффект от применения этого способа формирования государственных финансовых ресурсов длится весьма недолго, поскольку разворачивающиеся инфляционные процессы приводят к дальнейшему ухудшению положения в государстве и снижают уровень поступлений из других источников их формирования. Кроме того, он имеет резко негативную социальную окраску, что может стать более серьезной проблемой, чем недостаточность государственных доходов в какой-то момент времени. Другими словами, данный метод формирования государственных финансовых ресурсов хоть и применяется, но является нежелательным, поскольку несет в себе множество отрицательных последствий. В России эмиссия бумажных денег для финансирования бюджетного дефицита широко применялась в первой половине 90-х годов прошлого века и с 1995 г. перестала официально применяться.

Использование государственной собственности. Следующим способом формирования государственных доходов является *использование государственной собственности* — извлечение прибыли из любой собственности, принадлежащей государственным структурам. При этом не имеет значения, каким именно законным методом извлекалась прибыль, важно лишь то, что данная прибыль получается благодаря использованию ресурсов во всех формах, находящихся в собственности у государства, и что доход будет также принадлежать государству. Прибыль могут давать работающие предприятия, принадлежащие государству. Доход может приносить сдача государственной собственности в аренду или ее продажа. Стоит отметить, что использование государственной собственности не приносит больших доходов по той простой причине, что предприятия, находящиеся в собственности государства, обычно нерентабельны или имеют низкую рентабельность. Государство, как правило, берет на себя поддержание производств, которые не могут продавать свою продукцию по себестоимости вследствие ее социальной значимости. Продажа или аренда таких предприятий также не может принести большого дохода.

Таким образом, основными методами (способами) формирования государственных финансовых ресурсов остаются налоги и займы.

Правовая основа доходов бюджетов. С позиций *правовой основы доходов бюджетов* представляют собой поступающие в собственность государства и муниципальных образований денежные средства — финансовые ресурсы, необходимые для эффективного осуществления государством и муниципальными образованиями возложенных на них публичных, социальных, экономических и иных функций.

В соответствии с финансовым правом под *государственными доходами*, т.е. доходами федерального и регионального бюджетов, понимается часть национального дохода, обращающаяся в процессе его распределения и перераспределения в собственность и распоряжение государства в целях создания финансовой основы, необходимой для финансирования деятельности государства.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ под *доходами бюджета* понимаются поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета.

Рассмотрим *общие положения* по формированию доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, регулируемые нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации (гл. 6).

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (БК РФ), законодательством о налогах и сборах (НК РФ) и законодательством об иных обязательных платежах. Состав доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации представлен на рис. К.М.1.2.

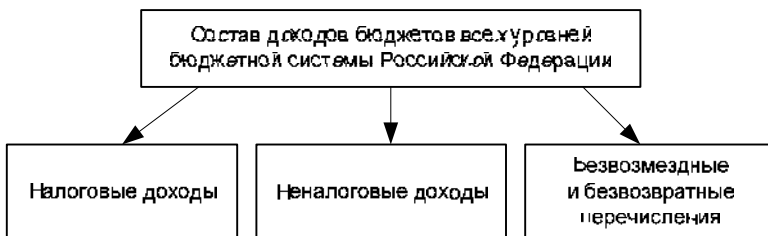


Рис. К.М.1.2. Состав доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации

Доходы бюджетов образуются за счет *налоговых* и *неналоговых* видов доходов, а также за счет *безвозмездных поступлений*.

Налоговые доходы. К налоговым доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации относятся предусмотренные нало-

говым законодательством Российской Федерации федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы (ст. 41, п. 2 БК РФ).

Размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет полностью учитывается в доходах соответствующего бюджета.

Основной источник *налоговых доходов* — вновь созданная стоимость и доходы, полученные в результате ее первичного распределения (прибыль, заработная плата, добавленная стоимость, рента и др.).

Федеральными признаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом РФ и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации.

К *федеральным* налогам и сборам относятся (ст. 13 НК РФ):

- (1) налог на добавленную стоимость;
- (2) акцизы;
- (3) налог на доходы физических лиц;
- (4) единый социальный налог;
- (5) налог на прибыль организаций;
- (6) налог на добычу полезных ископаемых;
- (7) водный налог;
- (8) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- (9) государственная пошлина.

Из приведенного перечня видно, что одни налоги обязательны для всех плательщиков, например налог на прибыль, другие — только для плательщиков, связанных с определенными видами деятельности, например добыча полезных ископаемых.

Региональными налогами признаются налоги, установленные Налоговым кодексом РФ и законами субъектов Российской Федерации о налогах и обязательные к уплате на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

К *региональным* налогам относятся (ст. 14 НК РФ):

- (1) налог на имущество организаций;
- (2) налог на игорный бизнес;
- (3) транспортный налог.

Местными налогами признаются налоги, которые установлены Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

К *местным* налогам относятся (ст. 15 НК РФ):

- (1) земельный налог;
- (2) налог на имущество физических лиц.

Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ) устанавливаются *специальные налоговые режимы*, которые могут предусматривать федеральные налоги, не указанные в ст. 13 НК РФ.

К *специальным* налоговым режимам относятся (ст. 18 НК РФ):

- (1) система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог);
- (2) упрощенная система налогообложения;
- (3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- (4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

Неналоговые доходы. К *неналоговым* доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации относятся (ст. 41, п. 3 БК РФ):

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;
- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале, государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней), находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия;
- средства самообложения граждан;
- иные неналоговые доходы.

К *безвозмездным поступлениям* относятся (ст. 41, п. 4 БК РФ):

- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);
- субвенций из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от физических лиц и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований.

Доходы от федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их распределения этими органами в соответствии с нормативами, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ, между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами, а также бюджетами государственных внебюджетных фондов.

Органы Федерального казначейства осуществляют в установленном Министерством финансов Российской Федерации порядке учет доходов, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации, и их распределение между бюджетами в соответствии с кодом бюджетной классификации Российской Федерации.

К *собственным доходам* бюджетов относятся (ст. 47 БК РФ):

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;
- неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;
- доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Доходы федерального бюджета формируются в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (ч. 2, раздел 2, гл. 7) и представлены на рис. К.М.1.3.

В федеральный бюджет зачисляются *налоговые доходы*, предусмотренные ст. 50 БК РФ.

Неналоговые доходы федерального бюджета формируются в соответствии со ст. 41—46 Бюджетного кодекса Российской Федерации и представлены на рис. К.М.1.3.

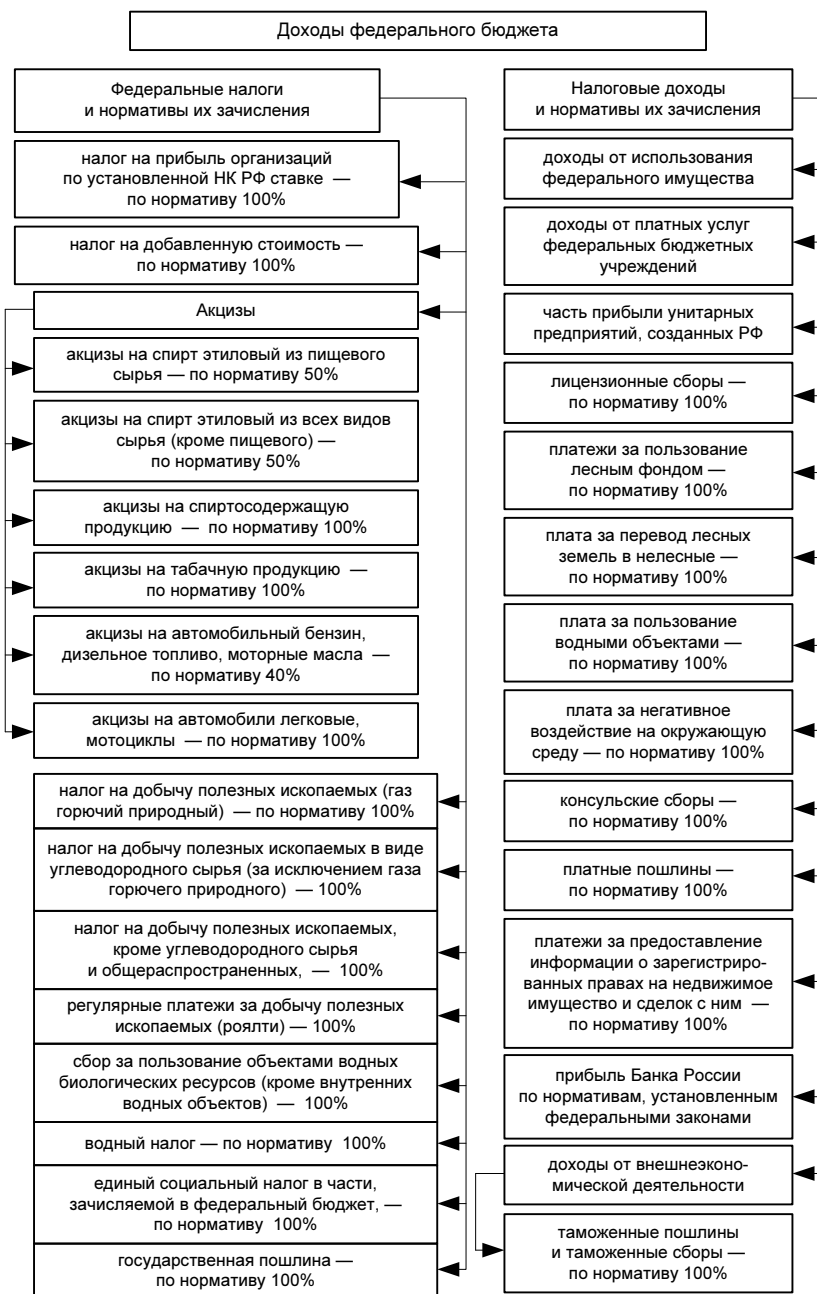


Рис. К.М.1.3. Состав доходов федерального бюджета Российской Федерации

С 2005 г. *разделение* доходов на налоговые и неналоговые доходы, характерное для федерального бюджета, при его составлении и исполнении не применяется. В соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации (гл. 4 Бюджетного кодекса Российской Федерации) в классификации доходов бюджетов едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации являются группы и подгруппы доходов, представленные в бюджете следующим образом:

(1) *налоговые и неналоговые доходы:*

- налоги на прибыль, доходы;
- налоги и взносы на социальные нужды;
- налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации;
- налоги на товары, ввозимые на территорию Российской Федерации;
- налоги на совокупный доход;
- налоги на имущество;
- налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами;
- государственная пошлина;
- задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- платежи при пользовании природными ресурсами;
- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;
- доходы от продажи материальных и нематериальных активов;
- административные платежи и сборы;
- штрафы, санкции, возмещение ущерба;
- доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
- возврат остатков субсидий и субвенций прошлых лет;
- прочие неналоговые доходы;

(2) *безвозмездные поступления:*

- безвозмездные поступления от нерезидентов;
- безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций;
- безвозмездные поступления от негосударственных организаций;
- безвозмездные поступления от наднациональных организаций;
- прочие безвозмездные поступления.

Условия возникновения расходных обязательств

Рассмотрим теоретические и правовые основы государственных *расходов* (расходов федерального бюджета и расходов бюджетов субъектов Российской Федерации).

Государственные расходы непосредственно связаны с функциями государства по управлению общественным развитием. Именно государственные расходы обеспечивают структурную перестройку экономики, модернизацию и техническое переоснащение отраслей, обеспечение инвестиционной политики, позволяют финансировать народнохозяйственные нужды, проводимую социальную политику. Другими словами, спектр влияния государственных расходов весьма широк и требует большого внимания. Умелое использование такого тонкого и весомого инструмента, как государственные расходы, позволяет существенным образом влиять на общее экономическое положение государства и каждой отрасли в отдельности. Снижая или увеличивая долю государственных расходов выделяемой конкретной отрасли, можно таким образом активизировать или, напротив, снизить ее финансовые возможности, соответственно уменьшив или увеличив потенциальную возможность достижения более высоких результатов.

Анализ структуры государственных расходов за последние столетия показывает ее существенное изменение, что свидетельствует о смене приоритетов государственной политики. Так, до середины XX в. основную долю в государственных расходах занимали расходы на управление и развитие экономики. Это было связано с процессом становления новых систем управления и бурным развитием технологий, позволяющих модернизировать экономику в целом. В настоящее время 3/4 бюджетов западных стран направляются на финансирование социальных и экономических программ. Естественно первопричиной смены приоритетов стало изменение настроений общества в целом. Если ранее основной целью общества и государства было формирование полноценной экономической инфраструктуры и основная масса государственных расходов была направлена именно на такие статьи бюджетов, то в настоящий момент главная забота общества — создание приемлемых условий жизни для населения, в связи с чем и основные расходы государства стали направляться на социальные статьи бюджетов.

Именно через расходы бюджетов государство оказывает воздействие на социально-экономическое состояние общества. Поэтому состав и структура расходов бюджетов в значительной мере отражают структуру государственного управления, поскольку именно в системе властных органов государственного управления воплощаются функции государства по регулированию экономики и социальной сферы.

Существуют *различные подходы* к проблеме государственных расходов. Считается, что *государственные расходы должны быть минимальными, а экономика сама в состоянии решить возникающие проблемы*. С этой точки зрения государственные расходы будут компенсированы расходами людей, обеспечивающих совокупный спрос, который поддерживается за счет снижения процентных ставок налогов. С одной стороны, это порождает возникновение дополнительных средств у населения, которое тратит высвободившиеся средства на приобретение товаров и услуг. С другой стороны, снижение ставок налогов возможно только в случае общего сокращения государственных расходов. В данном случае государству уже нет необходимости аккумулировать столь обширные денежные ресурсы для распределения на нужды общества, и соответственно оно имеет возможность уменьшить налоговое бремя.

Теория рациональных ожиданий. Другая точка зрения принадлежит приверженцам *теории рациональных ожиданий*. Согласно этой теории государство не должно заботиться о сумме своих расходов и стремиться к их минимизации, а, напротив, должно само стимулировать совокупный спрос. Следуя данной логике, можно сказать, что, во-первых, экономика не в состоянии самостоятельно справиться с возникающими проблемами, поэтому общество и нуждается в поддержке со стороны государства. И во-вторых, государство может формировать самостоятельно спрос на продукцию предприятий, создавая тем самым совокупное предложение и обеспечивая взаимосвязь и сбалансированность развития всех отраслей экономики.

Стоит заметить, что в настоящее время в чистом виде не применяется ни один из подходов. Государства стараются поддерживать отрасли и производства, которые необходимы для нормального существования общества. Таким образом, отрицается возможность рынка самостоятельно решать социальные и государственные проблемы. С другой стороны, государства стараются обращать более пристальное внимание на суть и объемы своих расходов, дабы сделать их более эффективными и менее обременительными для общества в качестве налогов. Кроме того, имеется тенденция к увеличению прозрачности государственных расходов на всех уровнях, что связано с повышением сознательности общества и желанием населения четко представлять себе результаты работы денежных средств, которые были отданы государству в качестве налоговых платежей в бюджет.

Социально-экономическая сущность расходов бюджета проявляется во многих видах. Каждый вид расходов обладает качественной и количественной характеристиками. При этом качественная характеристика, отражая экономическую природу явления, позволяет установить назначение бюджетных расходов, количественная — их

величину. Многообразие конкретных видов бюджетных расходов обусловлено целым рядом *факторов*:

- природой и функциями государства;
- уровнем социально-экономического развития страны;
- разветвленностью связей бюджета с народным хозяйством;
- административно-территориальным устройством государства;
- формами предоставления бюджетных средств и т.п.

Сочетание этих факторов порождает ту или иную структурную систему расходов бюджета любого государства на определенном этапе социально-экономического развития.

Существуют определенные требования общеэкономического характера к определению состава и структуры бюджетных расходов. Суть их заключается в том, чтобы каждая государственная услуга давала необходимую отдачу не только материального, но и социального характера.

Разумные объемы и структура государственных расходов — один из достаточно мощных рычагов влияния на экономику.

С точки зрения социально-экономической сущности ***расходы бюджета государства*** — экономические отношения, возникающие в связи с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по отраслевому, целевому и территориальному назначению.

Признаки классификации расходов бюджета. Для выяснения роли и значения бюджетных расходов в экономической жизни общества их *классифицируют* по определенным *признакам*. В теории и практике российских финансов существует несколько *признаков классификации расходов бюджета*:

- *по влиянию на процесс расширенного воспроизводства.* В этом случае выделяются текущие и капитальные бюджетные расходы. В составе последних может быть выделен бюджет развития.

Текущие расходы связаны с предоставлением бюджетных средств юридическим лицам на их содержание и покрытие текущих потребностей. Эти расходы включают затраты на государственное потребление (содержание экономической и социальной инфраструктуры, государственных отраслей народного хозяйства, закупки товаров и услуг гражданского и военного характера, текущие расходы государственных учреждений), текущие субсидии нижестоящим органам власти, государственным и частным предприятиям, транспортные платежи, выплату процентов по государственному долгу и другие расходы. Как правило, эти расходы в основном соответствуют затратам, отраженным в обычном бюджете или бюджете текущих расходов и доходов.

Капитальные расходы представляют собой денежные затраты, связанные с вложением в основной капитал и прирост запасов. Они включают в себя капиталовложения за счет бюджета в различные отрасли народного хозяйства, инвестиционные субсидии и долгосрочные бюджетные кредиты государственным и частным предприятиям, местным органам власти. Данная группа расходов отражается в бюджете капитальных расходов и доходов государства.

В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован *бюджет развития*, он может составлять 2—4% всех расходов. Средства бюджета развития используются на поддержку экспорта и импортозамещающего производства, а также для развития высоких технологий и их внедрения, для финансовой поддержки конверсии предприятий оборонной промышленности. Порядок и условия формирования бюджета развития определяются федеральным законом (Федеральный закон «О бюджете развития Российской Федерации» от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ). Помимо бюджетных средств в бюджет развития могут включаться и другие средства, такие, как, связанные иностранные кредиты, получаемые Россией в соответствующем году, разнообразные нерегулярные доходы, например превышение против плана поступлений от внешнеторговой деятельности и др. Средства бюджета развития расходуются на финансирование инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе, на выполнение государственных гарантий, принятых на себя Правительством Российской Федерации в части осуществления инвестиций, и другие цели. Финансирование из бюджета развития представляется в основном на возвратной основе. Как правило, средства бюджета развития выступают в качестве дополнительного условия в осуществлении каких-либо крупных проектов, поэтому фактический объем инвестиций, осуществляемых в связи с использованием бюджета развития, значительно больше самого этого бюджета;

- *по функциональному содержанию*. Все расходы бюджетов всех уровней подразделяются на несколько крупных *разделов* и *подразделов*, являющихся едиными для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации:

(1) *общегосударственные вопросы*:

- функционирование Президента Российской Федерации;
- функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования;
- функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований;
- функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций;
- судебная система;

- обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора;
- обеспечение проведения выборов и референдумов;
- международные отношения и международное сотрудничество;
- государственный материальный резерв;
- фундаментальные исследования;
- обслуживание государственного и муниципального долга;
- резервные фонды;
- прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов;
- другие общегосударственные вопросы;

(2) *национальная оборона:*

- Вооруженные Силы Российской Федерации;
- модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований;
- мобилизационная и вневойсковая подготовка;
- мобилизационная подготовка экономики;
- подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности;
- ядерно-оружейный комплекс;
- реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества;
- прикладные научные исследования в области национальной обороны;
- другие вопросы в области национальной обороны.

(3) *национальная безопасность и правоохранительная деятельность:*

- органы прокуратуры;
- органы внутренних дел;
- внутренние войска;
- органы юстиции;
- система исполнения наказаний;
- органы безопасности;
- органы пограничной службы;
- органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;
- защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона;
- обеспечение пожарной безопасности;
- миграционная политика;
- модернизация внутренних войск, войск гражданской обороны, а также правоохранительных и иных органов;

- прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности;
- другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности;

(4) *национальная экономика:*

- общеэкономические вопросы;
- топливно-энергетический комплекс;
- исследование и использование космического пространства;
- воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- сельское хозяйство и рыболовство;
- водные ресурсы;
- лесное хозяйство;
- транспорт;
- дорожное хозяйство;
- связь и информатика;
- прикладные научные исследования в области национальной экономики;
- другие вопросы в области национальной экономики;

(5) *жилищно-коммунальное хозяйство:*

- жилищное хозяйство;
- коммунальное хозяйство;
- благоустройство;
- прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства;
- другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства;

(6) *охрана окружающей среды:*

- экологический контроль;
- сбор, удаление отходов и очистка сточных вод;
- охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания;
- прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды;
- другие вопросы в области охраны окружающей среды;

(7) *образование:*

- дошкольное образование;
- общее образование;
- начальное профессиональное образование;
- среднее профессиональное образование;
- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации;
- высшее и послевузовское профессиональное образование;
- молодежная политика и оздоровление детей;

- прикладные научные исследования в области образования;
 - другие вопросы в области образования;
- (8) *культура, кинематография, средства массовой информации:*
- культура;
 - кинематография;
 - телевидение и радиовещание;
 - периодическая печать и издательства;
 - прикладные научные исследования в области культуры, кинематографии, средств массовой информации;
 - другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой информации;
- (9) *здравоохранение, физическая культура и спорт:*
- стационарная медицинская помощь;
 - амбулаторная помощь;
 - медицинская помощь в дневных стационарах всех типов;
 - скорая медицинская помощь;
 - санаторно-оздоровительная помощь;
 - заготовка, переработка, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов;
 - санитарно-эпидемиологическое благополучие;
 - физическая культура и спорт;
 - прикладные научные исследования в области здравоохранения, физической культуры и спорта;
 - другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта;
- (10) *социальная политика:*
- пенсионное обеспечение;
 - социальное обслуживание населения;
 - социальное обеспечение населения;
 - охрана семьи и детства;
 - прикладные научные исследования в области социальной политики;
 - другие вопросы в области социальной политики;
- (11) *межбюджетные трансферты:*
- дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
 - субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии);
 - субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
 - иные межбюджетные трансферты;
 - межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

В функциональной классификации расходов по разделам и подразделам хорошо видна роль государства в разных областях общественной жизни.

Каждый из названных функциональных подразделов расходов делится в свою очередь на *целевые статьи* и *виды расходов*. Перечень целевых статей и видов расходов бюджета утверждается в составе *ведомственной* структуры расходов и отражает расходы бюджетов на реализацию *целевых программ* и детализирующее функциональное наполнение деятельности субъектов бюджетного планирования и участников бюджетного процесса. Выделение средств по отдельным видам целевых программ обеспечивает приоритет в концентрации средств бюджета и в их использовании по главным направлениям, предусмотренным органами государственной власти. *Ведомственный* признак позволяет выделить в каждой группе расходов перечень главных распорядителей средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов, местного бюджета (соответствующее министерство, другое государственное учреждение или юридическое лицо, получающее бюджетные ассигнования). Этот признак классификации расходов бюджета отражает наиболее мобильные изменения в структуре расходов, связанные с реформированием системы органов государственного управления и местного самоуправления.

Экономический признак позволяет рассмотреть расходы бюджетов в зависимости от экономического содержания операций сектора государственного управления. Классификация расходов по экономическому содержанию создает предпосылки для рационального использования бюджетных средств, является необходимой базой для осуществления эффективного и действенного контроля за использованием бюджетных ассигнований.

Расходы бюджета — выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

Правовая основа расходов бюджетов. Рассмотрим *общие положения о расходах бюджетов* бюджетной системы Российской Федерации, регулируемые нормами бюджетного права (ч. 2, раздел 3, гл. 10 БК РФ).

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с *расходными обязательствами*, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением *полномочий* федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправле-

ния, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов (ст. 65 БК РФ).

Расходными полномочиями называются права и обязанности соответствующих органов власти, связанные с реализацией экономических отношений по поводу формирования расходов бюджетов.

Распределение расходных полномочий по уровням бюджетной системы Российской Федерации определяется на законодательном уровне. Оно зафиксировано в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а также в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 31 декабря 2005 г. № 184 и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131.

Основным изменением политики федерального правительства в реализации данного направления развития бюджетного федерализма стал отказ от использования категории «расходы» и от подхода по закреплению за каждым уровнем власти и местного самоуправления конкретного перечня расходов, которые должны финансироваться из соответствующего бюджета, и *переход к разграничению* «расходных полномочий».

В связи с разграничением расходных полномочий между уровнями бюджетной системы в рамках проводимой реформы совершенствования бюджетного устройства и межбюджетных отношений были отделены три *функции*, формирующие обязательства бюджета по финансированию расходов (расходные обязательства):

- (1) введение и установление полномочия;
- (2) выделение финансовых ресурсов для осуществления полномочия;
- (3) исполнения полномочия.

При разграничении расходных обязательств возможны следующие комбинации вышеперечисленных трех позиций:

- все три функции осуществляются одним уровнем власти (в данном случае речь идет о расходных обязательствах в пределах собственных полномочий, которые не могут устанавливаться властями других уровней и финансируются за счет собственных средств соответствующих бюджетов);
- рамочное правовое регулирование осуществляется одним уровнем власти, детальное правовое регулирование, финансирование и предоставление средств на осуществление расходных полномочий — другим уровнем власти;

- детальное правовое регулирование и финансирование осуществляются одним уровнем власти, предоставление — другим (в тех случаях, когда один уровень власти делегирует свои полномочия другому уровню власти, одновременно возникают «вмененные» расходные обязательства по предоставлению услуги бюджета более низкого уровня и расходные обязательства по их финансовому обеспечению за счет субвенций из вышестоящего бюджета).

Новая система гарантирует самостоятельность каждому уровню власти в определении обязательств по собственным предметам ведения и защищает бюджеты от «необеспеченных мандатов». Суть нового механизма, отраженная в ст. 84, 85, 86 новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, заключается в следующем.

Расходное обязательство рассматривается как совокупность обязательств по:

- правовому регулированию (рамочному или детальному);
- финансированию;
- предоставлению тех благ и (или) услуг, которые данным расходным обязательством предусмотрены.

Расходные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением *обязанности* публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения *предоставить* физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъектам международного права *средства соответствующего бюджета*.

Принципиальная схема разграничения расходных обязательств по уровням государственной власти и местного самоуправления приведена в табл. К.М.1.1.

Сводная оценка изменений расходных обязательств бюджетов разных уровней в условиях 2005 г. показала, что местные бюджеты суммарно сократили свои обязательства более чем на 320 млрд руб., или на четверть от существующего уровня. С другой стороны, резко увеличился объем расходных обязательств, закрепленных за региональным уровнем власти (более чем на 300 млрд руб.), что подтверждается данными табл. К.М.1.2.

Итогом изменения финансируемых расходных обязательств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации является *незначительное увеличение обязательств федерального бюджета и существенное перераспределение обязательств с местного уровня на региональный*. С местных бюджетов сняты обязательства по государственным полномочиям. Основная их часть (учебный процесс, адресные жилищные субсидии населению, натуральные льготы в случае их со-

хранения) теперь будет финансироваться за счет субвенций из региональных бюджетов. Следовательно, налоговые доходы должны быть перераспределены в пользу региональных бюджетов, однако значительная их часть вернется в местные бюджеты в виде субвенций.

Таблица К.М.1.1

**Принципиальные схемы разграничения
расходных обязательств**

	Полномочия по			
	нормативно-правовому регулированию обязательств		финансовому обеспечению	исполнению обязательств (осуществлению расходов)
	введение	установ- ление		
1. Собственные полномочия				
Федерации	РФ	РФ	РФ	РФ
Субъектов РФ	СФ	СФ	СФ	СФ
Органов местного самоуправления	МСУ	МСУ	МСУ	МСУ
2. Рамочное федеральное регулирование				
Полномочий субъек- тов РФ	РФ	СФ	СФ	СФ
Полномочий местно- го самоуправления	РФ	МСУ	МСУ	МСУ
3а. Делегирование полномочий Федерацией				
Субъектам РФ	РФ	РФ	РФ	СФ
Органам местного са- моуправления	РФ	РФ	РФ	МСУ
3б. Делегирование полномочий субъектами Российской Федерации				
Органам местного самоуправления	РФ/СФ	СФ	СФ	МСУ

Сокращения: РФ — Российская Федерация, СФ — субъекты Российской Федерации, МСУ — органы местного самоуправления.

Таблица К.М.1.2

**Сводная оценка изменения финансируемых расходных
обязательств бюджетов разных уровней в условиях 2005 г., млрд руб.**

	<i>Консолидированный бюджет РФ</i>	<i>Федеральный бюджет</i>	<i>Региональные бюджеты</i>	<i>Местные бюджеты</i>
Увеличение	+486,7	+73,6	+388,8	+24,3
Сокращение	−486,7	−57,0	−84,2	−345,5
Баланс	0	+16,6	+304,6	−321,2

Однако полномасштабному внедрению этого принципа не способствует тот факт, что, согласно Конституции Российской Федерации, вопросов, относящихся исключительно к региональным и муниципальным органам власти, относительно немного. Поэтому реализация схемы внедрения собственных полномочий ограничена этими рамками. По мнению экспертов, наиболее широко будет применяться вторая схема — *«рамочное регулирование»*. Именно по этому принципу, в частности, обеспечивается большая часть социальной политики.

Бюджетные обязательства. С учетом высокой дифференциации регионов и отдельных муниципальных образований по различным социально-экономическим показателям большое значение имеет процедура делегирования полномочий, сопровождающаяся выделением субвенций.

Расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено законом (решением) о бюджете на соответствующий год, называются **бюджетными обязательствами**.

С точки зрения требований повышения эффективности и результативности бюджетных расходов, а именно среднесрочного планирования, ориентированного на результат, одна из существенных новаций — *раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств* (табл. К.М.1.3). Схема бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного финансового планирования, приведена ранее на рис. Б.М.4.3.

Таблица К.М.1.3

Структура бюджетных обязательств

<i>Бюджет действующих обязательств</i>	<i>Бюджет принимаемых обязательств</i>
Ассигнования для исполнения в плановом периоде расходных обязательств, обусловленных действующими нормативами, правовыми актами, договорами, за исключением обязательств, действие которых истекает, приостановлено или предполагается отмене в плановом периоде (трансферты населению, обязательства по предоставлению государственных услуг, обслуживание государственного долга и пр.)	Ассигнования для исполнения в плановом периоде расходных обязательств, предусмотренных новыми нормативными актами, договорами, соглашениями, которые предполагаются к вступлению в силу в плановом периоде (увеличение действующих или введение новых трансфертов, увеличение заработной платы, новые бюджетные инвестиции и пр.)

Разделение бюджетных обязательств на действующие и принимаемые позволяет:

- существенно упростить и ускорить процедуру составления и рассмотрения бюджета в части, касающейся исполнения действующих обязательств, сосредоточив процесс подготовки и рассмотрения бюджета в основном на принимаемых обязательствах, отражающих цели и приоритеты государственной политики;
- поддерживать более жесткие бюджетные ограничения, поскольку выделение ассигнований на принятие новых обязательств возможно лишь после выделения бюджетных ассигнований на выполнение действующих обязательств либо заблаговременного их сокращения (отмены);
- удлинить период и повысить надежность среднесрочного бюджетного планирования.

Основным принципом бюджетного планирования должно стать гарантированное обеспечение в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной политики. Выделение ассигнований на новые обязательства может и должно осуществляться только в случае и пределах превышения прогнозируемых бюджетных ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств, которое может образоваться за счет:

- роста бюджетных доходов;
- сокращения части действующих бюджетных обязательств;
- неэффективных федеральных и ведомственных целевых программ.

Для полноценной реализации этой технологии (раздельный учет действующих и принимаемых обязательств) необходима *система учета действующих расходных обязательств* путем ведения, как это уже предусмотрено Бюджетным кодексом РФ, реестров расходных обязательств.

Реестры расходных обязательств. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств.

Под **реестром расходных обязательств** понимается 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 средств соответствующих бюджетов.

Реестр ведется в целях учета расходных обязательств и определения объема средств бюджета того или иного уровня, необходимых для их исполнения.

Данные реестра расходных обязательств используются при формировании перспективного финансового плана, разработке проектов бюджета, а также при определении в плановом периоде объема бюджета действующих обязательств и бюджета принимаемых обязательств.

Реестр расходных обязательств *Российской Федерации* ведется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Реестр расходных обязательств *субъекта Российской Федерации* ведется в порядке, установленном исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Реестр расходных обязательств *муниципального образования* ведется в порядке, установленном местной администрацией.

Реестр расходных обязательств субъекта Российской Федерации, а также свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, представляются в Министерство финансов Российской Федерации в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

Реестр расходных обязательств муниципального образования представляется органом местного самоуправления в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Расходные обязательства Российской Федерации возникают при следующих условиях (ст. 84 БК РФ):

- принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации при осуществлении федеральными органами государственной власти *полномочий по предметам ведения Российской Федерации* и (или) *полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным* в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ *к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации*;
- заключения Российской Федерацией (от имени Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении федеральными органами государственной власти *полномочий по предметам ведения Российской Федерации* и (или) *полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным* в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» *к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации*;

- принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, предусматривающих в формах и порядке *предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов*.

Расходные обязательства Российской Федерации *исполняются за счет*:

- собственных доходов;
- источников финансирования дефицита федерального бюджета.

В случаях, установленных федеральными законами, расходные обязательства Российской Федерации исполняются за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Бюджетные расходы осуществляются в форме бюджетных ассигнований. К бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на (ст. 69 БК РФ):

- оказание государственных (муниципальных) услуг, в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;
- социальное обеспечение населения;
- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями;
- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг;
- предоставление межбюджетных трансфертов;
- предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права;
- обслуживание государственного (муниципального) долга;
- исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Проанализируем структуру доходов и расходов федерального бюджета на 2006 и 2007 гг.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 г.» от 26 декабря 2005 г. № 197-ФЗ *доходы* федерального бюджета на 2006 г. утверждены в сумме 5 046 058,5 млн руб., боль-

ше по сравнению с 2005 г. на 51,7%. *Расходы* федерального бюджета на 2006 г. утверждены в сумме 4 270 114,7 млн руб., что на 40,1% больше по сравнению с 2005 г.

Доходы федерального бюджета на 2006 г. на 62,8% сформированы за счет налоговых доходов, в том числе на 34,6% за счет косвенных налогов (НДС и акцизов) и на 33% за счет доходов от внешнеэкономической деятельности (в основном за счет вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, а также газ природный и товары, выработанные из нефти).

Структура расходов федерального бюджета в 2006 г. характеризуется следующими данными (в % к общей сумме расходов): расходы на *межбюджетные трансферты* — 33—35, в том числе трансферты внебюджетным фондам — 20—22; на *национальную оборону* — 15—16, в том числе на Вооруженные Силы Российской Федерации — 12—13; на *общегосударственные вопросы* — 15, в том числе на обслуживание государственного долга — 5—4; на *национальную безопасность и правоохранительную деятельность* — 12—13; *национальную экономику* — 7—8, преимущественно на транспорт — 3—3,5; *социальную политику* — 5—6, в основном на пенсионное обеспечение — 3,5; *образование* — 5—5,5, преимущественно на высшее профессиональное образование — 3,5—4; *здравоохранение и спорт* — 3,5, в основном на здравоохранение — 3,0.

Следовательно, более 3/4 расходов федерального бюджета на 2006 г. были направлены на межбюджетные трансферты, укрепление обороноспособности страны, государственную безопасность и правоохранительную деятельность, а также на общегосударственные расходы.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 г.» от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ *доходы* федерального бюджета на 2007 г. утверждены в сумме 6 964 835,2 млн руб., по сравнению с 2006 г. больше на 38%. *Расходы* федерального бюджета на 2007 г. утверждены в сумме 5 463 479,9 млн руб., что на 27,9% больше по сравнению с 2006 г. Показатели в структуре доходов и расходов федерального бюджета на 2007 г. складываются примерно в таких же пропорциях, как и в 2006 г.

Согласно Федеральному закону от 26 апреля 2007 г. № 63 (п. 3 ст. 69) закон о федеральном бюджете теперь принимается не на один год, а на три (очередной финансовый год и плановый период — два последующих года). Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и плановый период 2009 и 2010 годов» от 24 июля 2007 г. № 198 — первый Закон о трехлетнем бюджете страны, в значительной степени отличающийся от законов о федеральном бюджете, которые принимались раньше, прежде всего потому, что многие вопросы, из года в год решаемые в этих законах, сегодня урегулированы Бюджетным кодексом РФ. Часть положений Закона о бюджете носит

длительный характер и будет действовать все три года: с 2008 по 2010. А некоторые нормы касаются только текущего года — в этом случае в Законе делается специальная оговорка про 2008 г.

Согласно ст. 184.1 БК РФ закон о федеральном бюджете должен содержать основные характеристики бюджета, к которым относятся общий объем бюджетных доходов и расходов, а также дефицит (профицит) бюджета. На 2008—2010 гг. эти характеристики приведены в ст. 1 Закона о бюджете. При этом показатели бюджета утверждены отдельно на 2008 г. и на плановый период — 2009—2010 гг., которые будут уточняться при составлении и утверждении проекта федерального бюджета соответственно на 2009 и на 2010 гг.

Основные характеристики федерального бюджета на 2008 г. определены исходя из прогнозируемого объема валового внутреннего продукта в размере 35 000 млрд руб. и уровня инфляции не более 7%.

Общий объем *доходов* федерального бюджета в 2008 г. утвержден в размере 6 644 447 448, 0 тыс. руб., в том числе прогнозируемый объем нефтегазовых доходов федерального бюджета — в сумме 2 383 112 818 тыс. руб. Общий объем *расходов* федерального бюджета — в размере 6 570 297 744,0 тыс. руб. Таким образом, федеральный бюджет 2008 г., как и последние несколько лет, профицитный. Прогнозируемый профицит федерального бюджета 2008 г. составляет 74 149 704,0 тыс. руб.

Объем нефтегазового трансферта утвержден в сумме 2 135 000 000,0 тыс. руб.

Нормативная величина Резервного фонда утверждена в сумме 3 500 000 000,0 тыс. руб.

Верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации на 1 января 2009 г. утвержден в сумме 1 824 700 718,8 тыс. руб.

Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации на 1 января 2009 г. утвержден в сумме 43,3 млрд долл. США, или 32,1 млрд евро.

Основные характеристики федерального бюджета на 2009 и 2010 гг. утверждены исходя из прогнозируемого объема валового внутреннего продукта в размере соответственно 39 690, млрд руб. и 44 800,0 млрд руб. и уровня инфляции, не превышающего соответственно 6,5 и 6,0%.

Общий объем *доходов* федерального бюджета на 2009 г. утвержден в сумме 7 465 446 753,0 тыс. руб., на 2010 г. — в сумме 8 089 965 207,0 тыс. руб. Общий объем *расходов* федерального бюджета на 2009 г. утвержден в сумме 7 451 153 801,8 тыс. руб., на 2010 г. — в сумме 8 089 965 207,0 тыс. руб. Таким образом, прогнозируемый профицит федерального бюджета на 2009 г. утвержден в сумме 14 292 951, 2 тыс. руб., на 2010 г. утверждено равенство общего объема доходов и общего объема расходов федерального бюджета.

Структурная единица 1.3
*Бюджеты субъектов Российской Федерации:
сущность, формирование доходов
и условия возникновения расходных обязательств*

**Региональные бюджеты
субъектов Российской Федерации**

Каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда.

Региональные бюджеты представляют собой бюджеты, формируемые субъектами Российской Федерации (область, край, республика и т.д.). Особенность данных бюджетов заключается в их двойственном положении. С одной стороны, они часть бюджетной системы всего государства и взаимодействуют с федеральным бюджетом, с другой — являются весомой силой относительно муниципальных бюджетов. Именно из региональных бюджетов осуществляется поддержка многих программ, финансируемых муниципалитетами. Это способствует созданию благоприятной социально-экономической среды как на местах, так и в регионе.

***Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет)** — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год и плановый период, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации.*

В бюджетах субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации *раздельно* предусматриваются средства, направляемые на исполнение:

- расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения, финансируемых за счет средств регионального бюджета;
- расходных обязательств субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета.

Доходы бюджетов субъектов РФ формируются в соответствии с нормами бюджетного права (ч. 2, раздел 2, гл. 8 БК РФ).

Налоговые доходы. В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от *региональных* налогов (ст. 56, п.1 БК РФ):

- налога на имущество организаций — по нормативу 100%;

- налога на игорный бизнес — по нормативу 100%;
- транспортного налога — по нормативу 100%.

В бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от следующих *федеральных* налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных *специальными налоговыми режимами* (ст. 56, п. 2 БК РФ):

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, — по нормативу 100%;
- налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, — по нормативу 80%;
- налога на доходы физических лиц — по нормативу 70%;
- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья — по нормативу 50%;
- акцизов на спиртосодержащую продукцию — по нормативу 50%;
- акцизов на автомобильный бензин, включая прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей — по нормативу 60%;
- акцизов на алкогольную продукцию — по нормативу 100%;
- акцизов на пиво — по нормативу 100%;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) — по нормативу 5%;
- налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых — по нормативу 100%;
- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых) — по нормативу 60%;
- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) — по нормативу 5%;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) — по нормативу 30%;
- сбора за пользование объектами животного мира — по нормативу 100%;
- единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 90%;

- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) — по нормативу 100%:
 - по делам, рассматриваемым конституционными (уставными) судами соответствующих субъектов Российской Федерации;
 - за совершение нотариальных действий нотариусами государственных нотариальных контор и (или) должностными лицами органов исполнительной власти, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и (или) законодательными актами субъектов Российской Федерации на совершение нотариальных действий;
 - за государственную регистрацию межрегиональных, региональных и местных общественных объединений, отделений общественных объединений, а также за государственную регистрацию изменений их учредительных документов;
 - за государственную регистрацию региональных отделений политических партий;
 - за регистрацию средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения преимущественно на территории субъекта Российской Федерации, а также за выдачу дубликата свидетельства о такой регистрации;
 - за действия уполномоченных органов, связанные с лицензированием заготовки, переработки и реализации лома цветных металлов, с лицензированием заготовки, переработки и реализации лома черных металлов.

Зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации налоговых доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9% до 25% включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 25% (за исключением вин), производимую на территории Российской Федерации, осуществляется по следующим нормативам:

- 20% указанных доходов зачисляется в бюджет субъекта Российской Федерации по месту производства алкогольной продукции;
- 80% указанных доходов распределяется между бюджетами субъектов Российской Федерации по нормативам, утверждаемым федеральным законом о федеральном бюджете.

В бюджеты субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих в соответствии с Бюджетным кодексом РФ зачислению в местные бюджеты и бюджеты субъектов Российской Федерации.

Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти края (области), в состав которого

входит автономный округ, подлежат зачислению в бюджет края (области). Налоговые доходы от региональных налогов, установленных органами государственной власти автономного округа, подлежат зачислению в бюджет автономного округа.

Если иное не установлено договором между органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, и органами государственной власти соответствующего автономного округа, налоговые доходы от региональных налогов подлежат зачислению в бюджет края (области).

Налоговые доходы от региональных налогов могут быть переданы полностью или частично органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующие местные бюджеты в порядке, предусмотренном ст. 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Неналоговые доходы. Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются в соответствии со ст. 41, 42 и 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в том числе за счет (ст. 57 БК РФ):

- доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации, за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, — по нормативу 100%;
- доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации, за исключением имущества автономных учреждений субъектов Российской Федерации, а также имущества государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, в том числе казенных, — по нормативу 100%;
- доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации;
- части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, — в размерах, определяемых в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации;
- платы за негативное воздействие на окружающую среду — по нормативу 40%;
- платы за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, — по нормативу 100%;

- декларационного платежа — по нормативу 100%;
- сборов за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, — по нормативу 100%;
- доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 20%;
- платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, — по нормативу 100%;
- разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов, — по нормативу 100%.

В бюджеты субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежат зачислению:

- плата за негативное воздействие на окружающую среду — по нормативу 80%;
- доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков — по нормативу 100%, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;
- доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, — по нормативу 100%, если законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено иное;
- плата за снятие запрета на реконструкцию, строительство зданий, строений, сооружений на земельном участке — по нормативу 100%.

Структура доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Она зависит, прежде всего, от уровня социально-экономического развития региона. В регионах с *высоким, выше среднего и средним* уровнем социально-экономического развития доходы бюджетов формируются в основном за счет *прямых федеральных налогов*, таких, как налог на прибыль организаций и налог на доходы физических лиц. В регионах с уровнем социально-экономического развития *ниже среднего, низким и крайне низким* уровнем доходы бюджетов форми-

руются в основном за счет *средств, перечисленных в порядке межбюджетного регулирования (безвозмездные поступления)*.

Расходы бюджетов субъектов Федерации. Расходы бюджетов формируются таким образом, чтобы обеспечить субъектам Федерации выполнение закрепленных за ними полномочий с учетом установленных нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и нормативов затрат на оказание государственных услуг регионального уровня.

Условия возникновения расходных обязательств субъектов Российской Федерации (ст. 85 БК РФ). Расходы бюджета субъекта Российской Федерации складываются из расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих в результате принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом Российской Федерации или от имени субъекта Российской Федерации договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации *полномочий*:

- по предметам ведения субъектов Российской Федерации;
- по предметам совместного ведения, осуществляемым органами власти субъектов Российской Федерации за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета);
- по предметам совместного ведения в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансируемых за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами;
- заключения от имени субъекта Российской Федерации договоров (соглашений) бюджетными учреждениями субъекта Российской Федерации;
- предоставления из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации;
- осуществления полномочий по предметам ведения Российской Федерации, возложенных на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по *предметам ведения субъектов Российской Федерации* определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и осуществляются данными органа-

ми *самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации* (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по *предметам совместного ведения* определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ с изменениями от 11, 29 декабря 2004 г.), иными федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями и *осуществляются данными органами*:

- самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета);
- могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами, в порядке и случаях, установленных федеральными законами.

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по *предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации* (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:

- (1) материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников этих органов и учреждений;
- (2) организационного и материально-технического обеспечения проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдумов субъекта Российской Федерации;
- (3) формирования и содержания архивных фондов субъекта Российской Федерации;
- (4) формирования и использования резервных фондов субъекта Российской Федерации для финансирования непредвиденных расходов;
- (5) предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий;
- (6) передачи объектов собственности субъекта Российской Федерации в муниципальную собственность;

- (7) организации и осуществления межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- (8) создания и обеспечения охраны государственных природных заказников и памятников природы регионального значения;
- (9) поддержки сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами);
- (10) планирования использования земель сельскохозяйственного назначения;
- (11) строительства и содержания автомобильных дорог общего пользования межмуниципального значения;
- (12) организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение);
- (13) обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников образовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;
- (14) предоставления начального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- (15) охраны и сохранения объектов культурного наследия регионального значения;
- (16) организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации;
- (17) создания и поддержки государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- (18) организации и поддержки учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

- (19) поддержки народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- (20) поддержки региональных и местных национально-культурных автономий, поддержки изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности;
- (21) организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- (22) организации обязательного медицинского страхования неработающего населения;
- (23) организации создания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;
- (24) социальной защиты и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941—1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъектов Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи;
- (25) предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми органами государственной власти субъекта Российской Федерации стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг;
- (26) предоставления служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;

- (27) материально-технического и финансового обеспечения оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях;
- (28) определения границ нотариальных округов в пределах территории субъекта Российской Федерации и численности нотариусов;
- (29) организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов;
- (30) организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта;
- (31) организации тушения пожаров (за исключением лесных и особо сложных пожаров при чрезвычайных ситуациях);
- (32) заключения внешнеэкономических соглашений субъекта Российской Федерации;
- (33) установления, изменения и отмены региональных налогов и сборов, а также установления налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- (34) привлечения субъектом Российской Федерации заемных средств, а также обслуживания и погашения внутренних и внешних долгов субъекта Российской Федерации;
- (35) наделения городских поселений статусом городского округа;
- (36) определения границ муниципальных образований в установленном порядке;
- (37) выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом;
- (38) учреждения печатного средства массовой информации для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации;
- (39) установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- (40) материально-технического обеспечения деятельности мировых судей;
- (41) предоставления материальной и иной помощи для погребения.

Под *межмуниципальными объектами*, программами, проектами понимаются объекты, программы, проекты, предназначенные для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации на территории двух и более муниципальных районов, городских округов.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ с изменениями от 11, 29 декабря 2004 г.).

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по *предметам ведения Российской Федерации*, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями и осуществляются *за счет субвенций из федерального бюджета*.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации, финансируемые *за счет субвенций из федерального бюджета*, устанавливаются нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и *исполняются за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций*.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации по *предоставлению субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации* исполняются путем предоставления *местным бюджетам субвенций из регионального фонда компенсаций*.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации.

В субъекте Российской Федерации, которому предоставляются дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, размеры оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации *не могут превышать размеры оплаты труда, установленные для соот-*

ветствующих категорий федеральных государственных служащих и работников федеральных государственных учреждений.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и не исключенных из компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, только при наличии соответствующих средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета).

В составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации наибольший удельный вес занимают ассигнования на поддержку и развитие приоритетных для региона отраслей экономики (промышленности, строительства, сельского хозяйства и рыболовства, транспорта, связи, жилищно-коммунального хозяйства), а также расходы на образование, культуру и искусство, здравоохранение и другие цели.

Бюджетный процесс и его участники

Бюджетным кодексом РФ регламентируется бюджетный процесс (ч. 3, раздел 5, гл. 18—25).

Бюджетный процесс — регламентированная законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и других участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их использованием, осуществлению бюджетного учета, составлению, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности (ст. 6 БК РФ).

Участниками бюджетного процесса являются:

- Президент Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования;
- законодательные (представительные) органы;
- исполнительные органы власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований);
- Центральный банк Российской Федерации;
- органы государственного (муниципального) финансового контроля;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;

- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;
- получатели бюджетных средств.

Бюджетным кодексом РФ определяются, с одной стороны, основы организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы РФ, включая полномочия участников бюджетного процесса (гл. 18), основы составления (гл. 20), рассмотрения и утверждения бюджетов (гл. 21), исполнения бюджетов бюджетной системы РФ (гл. 24), основы государственного и муниципального финансового контроля (гл. 26) и, с другой стороны, полномочия участников бюджетного процесса федерального уровня (гл. 19) и бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации (гл. 19.1), порядок составления (ст. 184), рассмотрения и утверждения федерального закона о федеральном бюджете (гл. 22 и гл. 23), исполнение федерального бюджета (гл. 25), подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении федерального бюджета (гл. 27).

Вопросы составления, рассмотрения, утверждения и исполнения региональных бюджетов регламентируются бюджетным законодательством субъектов РФ. Бюджетный процесс на местном уровне регулируется решениями представительных органов местного самоуправления.

Структурная единица 1.4

Сбалансированность бюджетов

Принципы сбалансированности

Сбалансированность бюджета — один из основополагающих принципов формирования и исполнения бюджета, означающий количественное соответствие (равновесие) бюджетных расходов источникам их финансирования.

В России принцип сбалансированности определен в Бюджетном кодексе в качестве одного из основных принципов построения бюджетной системы. Его претворение в жизнь позволило прекратить распространенную в 1990-е годы практику составления и утверждения фактически несбалансированных бюджетов.

В соответствии с бюджетным законодательством *принцип сбалансированности означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита* (ст. 33 БК РФ). Таким образом, этот принцип даже при наличии дефицита бюджета

позволяет достичь равенства (баланса) между суммарной величиной бюджетных поступлений (доходов бюджета и источников финансирования дефицита) и объемом производимых расходов в соответствии с принятыми бюджетными обязательствами.

Отсутствие бюджетного равновесия порождает несбалансированность. Если расходы превышают бюджетные поступления, бюджет в принципе неисполним. Несбалансированный бюджет заведомо нереален, фиктивен.

Составление бюджета с *профицитом* экономически не целесообразно, поскольку связано с завышенной нагрузкой на экономику и снижением общей эффективности использования бюджетных средств.

Отсюда сбалансированность бюджета — обязательное требование, предъявляемое к составлению и утверждению бюджета, призванное обеспечить нормальное функционирование органов власти всех уровней.

Наилучший вариант обеспечения сбалансированности бюджета — разработка *бездефицитного бюджета*, в котором объем расходов, включая затраты на обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга, не превышает величины доходов. Если же не удастся избежать дефицита бюджета, даже исчерпав полностью обычные источники финансирования, то для сбалансированности бюджета приходится прибегать к разным формам заимствований, что требует минимизации размеров дефицита бюджета на всех стадиях бюджетного процесса.

Методы, применяемые при формировании и исполнении бюджета. Сбалансированность бюджета достигается разными *методами*. Одни из них применяются при *формировании* бюджета, другие — при его *исполнении*.

Планирование бюджета. К методам, широко используемым в *практике бюджетного планирования*, относятся:

- лимитирование бюджетных расходов с учетом экономических возможностей общества и объема централизованных доходов;
- совершенствование механизма распределения доходов между бюджетами разных уровней, адекватного распределению расходных полномочий между ними;
- выявление и мобилизация резервов роста бюджетных доходов;
- построение эффективной системы бюджетного регулирования и оказания финансовой помощи в сфере межбюджетных отношений;
- планирование направлений бюджетных расходов, положительно воздействующих на рост доходов и одновременно обеспечивающих решение стоящих перед обществом социально-экономических задач при минимальных затратах и с максимальным эффектом;

- сокращение масштабов государственного сектора экономики на основе разумной приватизации государственной собственности;
- жесткая экономия расходов путем исключения из их состава лишних затрат, не обусловленных крайней необходимостью;
- использование наиболее эффективных форм бюджетных заимствований, способных обеспечить реальные поступления денежных средств с финансовых рынков.

На стадии составления проектов бюджетов реализация принципа сбалансированности бюджета обеспечивается благодаря полному и последовательному соблюдению другого принципа — *общего (совокупного) покрытия расходов бюджета*, причем данный принцип должен соблюдаться при планировании не только годовых назначений бюджета, но и при внутригодовом (поквартальном, ежемесячном) распределении бюджетных доходов и расходов.

Исполнение бюджета. В ходе исполнения бюджета сбалансированность достигается с помощью:

- введения процедуры санкционирования бюджетных расходов;
- строгого соблюдения установленных лимитов бюджетных обязательств, ориентированных на реально поступающие доходы;
- определения оптимальных сроков осуществления расходов;
- использования механизма сокращения и блокировки расходов бюджета;
- совершенствования системы бюджетного финансирования на основе постепенного прекращения дотирования предприятий и введения полной имущественной ответственности экономических субъектов за выполнение взятых обязательств перед государством и партнерами;
- мобилизации дополнительных резервов роста бюджетных доходов;
- последовательного проведения финансового контроля за целевым, экономным и эффективным расходованием бюджетных средств;
- оказания финансовой помощи в разных ее формах другими бюджетами;
- использования бюджетных резервов;
- других.

На стадии исполнения бюджета дополнительными факторами, влияющими на сбалансированность бюджета, выступают, с одной стороны, методы оперативного регулирования бюджетных потоков, позволяющие с наибольшей эффективностью маневрировать бюджетными средствами, а с другой — механизм сокращения бюджетных расходов и бюджетные резервы, используя которые исполнительный орган власти осуществляет финансирование внезапно возникших, непредвиденных расходов.

В настоящее время сбалансированность бюджета должна обеспечиваться на каждом уровне управления усилиями и профессиональным мастерством работников соответствующего органа власти. Большое значение в этих условиях приобретают *устойчивость бюджета* и *ответственность* финансового органа за ее обеспечение.

Дефицит бюджета и источники его покрытия (ч. 2, раздел 4, гл. 13 БК РФ)

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами.

Бюджетный дефицит не относится к числу финансовых явлений, носящих чрезвычайный характер. Он встречается в бюджетах многих развитых государств, другое дело, какими причинами вызван дефицит бюджета и какова его величина.

Причинами образования дефицита бюджета могут выступать:

- рост государственных расходов в связи с необходимостью структурной перестройки экономики и увеличением инвестиций;
- чрезвычайные обстоятельства (крупные стихийные бедствия, войны и т.д.), вызывающие рост непредвиденных расходов государства, не покрываемый обычными резервами и требующий привлечения источников особого рода;
- кризисные явления в экономике, ее развал, неэффективность финансовой системы, неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране.

Бюджетный дефицит, *вызванный ростом бюджетных инвестиций*, — явление *положительное* и с экономической точки зрения *оправданное*, поскольку используемые для этих целей государственные займы в определенных пределах позволяют более равномерно распределять налоговое бремя во времени.

Исключая чрезвычайные обстоятельства, бюджетный дефицит, *вызванный ростом текущих расходов* в результате кризисных явлений в экономике, неэффективным функционированием финансовой системы, — явление, безусловно, *негативное*. В этом случае государство должно принимать жесткие меры, направленные на устранение возникших явлений и сокращение дефицита бюджета, чтобы не произошло нарастание государственного долга со всеми вытекающими из этого отрицательными социально-экономическими последствиями. Дефицит бюджетов всех уровней бюджетной системы в России в 1990-е годы был вызван именно ростом текущих расходов государства, что негативно сказалось на экономике и социальной сфере того периода.

С принятием в 1998 г. и с введением в 2000 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации положение изменилось. Бюджетный

кодекс Российской Федерации жестко регламентирует размер дефицита при утверждении бюджетов всех уровней и ограничивает его величину суммарным объемом бюджетных инвестиций и расходами на обслуживание государственного (муниципального) долга. Регламентация размера дефицита дифференцируется Кодексом по бюджетам разного уровня бюджетной системы Российской Федерации, что привело к существенному снижению уровня дефицита российских бюджетов и использования, предусмотренных бюджетным законодательством источников финансирования бюджетного дефицита (прежде всего, государственных займов), в основном на увеличение бюджетных инвестиций.

Дефицит федерального бюджета (ст. 92 БК РФ). Дефицит федерального бюджета, утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, *не может превышать размер не нефтегазового дефицита федерального бюджета.*

Кредиты Центрального банка Российской Федерации, а также приобретение Центральным банком РФ государственных ценных бумаг Российской Федерации при их размещении не могут быть источниками финансирования дефицита федерального бюджета.

Источники финансирования дефицита федерального бюджета (ст. 94 БК РФ).

1. В состав источников *внутреннего* финансирования дефицита федерального бюджета включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами кредитных организаций;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте Российской Федерации кредитами международных финансовых организаций;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года;
- иные источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

В составе *иных* источников *внутреннего* финансирования дефицита федерального бюджета учитываются:

- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности Российской Федерации;
- поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, уменьшенные на выплаты на их приобретение;
- курсовая разница по средствам федерального бюджета;
- объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;
- разница между суммой средств, полученных от возврата бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), предоставленных внутри страны, и суммой предоставленных внутри страны бюджетных кредитов за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований);
- разница между суммой средств, полученных от возврата предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов (ссуд), и суммой предоставленных внутри страны прочих бюджетных кредитов;
- прочие источники финансирования дефицита федерального бюджета.

2. В состав источников *внешнего* финансирования дефицита федерального бюджета включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных займов, осуществляемых путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;

- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщикам товаров и (или) услуг на экспорт за счет погашения государственного внешнего долга Российской Федерации, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц;
- разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами кредитных организаций.

В составе *иных* источников *внешнего* финансирования учитываются:

- объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;
- разница между средствами, поступившими в федеральный бюджет в погашение основного долга иностранных государств и (или) иностранных юридических лиц перед Российской Федерацией, и средствами, направленными на предоставление государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;
- прочие источники внешнего финансирования дефицита федерального бюджета.

Утвержденный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период общий объем источников финансирования дефицита федерального бюджета, не связанных с использованием средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, не может превышать 1% прогнозируемого валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Указанное ограничение может быть превышено на сумму бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, не использованных в отчетном финансовом году.

Стабилизационный фонд Российской Федерации (гл. 13.1 БК РФ утратила силу с 1 января 2008 г. — Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ). С 1 января 2008 г. Стабилизационный фонд РФ упразднен (см. ч. 15 ст. 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ) и в Бюджетном кодексе РФ в редакции вышеназванного Федерального закона предусмотрен порядок зачисления средств

Стабилизационного фонда РФ в *Резервный фонд* и *Фонд национального благосостояния*.

Использование нефтегазовых доходов федерального бюджета (гл. 13.2 БК РФ введена Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ). С 1 января 2008 г. нефтегазовые доходы федерального бюджета используются для:

- финансового обеспечения нефтегазового трансферта;
- формирования Резервного фонда;
- формирования Фонда национального благосостояния.

К *нефтегазовым доходам* федерального бюджета относятся доходы федерального бюджета от уплаты:

- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);
- вывозных таможенных пошлин на нефть сырую;
- вывозных таможенных пошлин на газ природный;
- вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета (ст. 96.7 БК РФ).

Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета представляет собой разницу между объемом доходов федерального бюджета без учета нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и общим объемом расходов федерального бюджета в соответствующем финансовом году.

Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета не может превышать 4,7% прогнозируемого в соответствующем финансовом году валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета финансируется за счет нефтегазового трансферта и источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Нефтегазовый трансферт (ст. 96.8 БК РФ). Нефтегазовый трансферт представляет собой часть средств федерального бюджета, используемых для финансирования ненефтегазового дефицита федерального бюджета за счет нефтегазовых доходов федерального бюджета и средств Резервного фонда.

Величина нефтегазового трансферта на соответствующий финансовый год утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в абсолютном размере, исчисленном как 3,7% прогнозируемого на соответствующий год объема валового внутреннего продукта, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финан-

совый год и плановый период (вступает в силу с 1 января 2011 г. (ч. 7 ст. 5 Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ). До 1 января 2011 г. объем нефтегазового трансферта утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в размере, не превышающем: в 2008 г. — 6,1% прогнозируемого на 2008 г. объема валового внутреннего продукта; в 2009 г. — 5,5% прогнозируемого на 2009 г. объема валового внутреннего продукта; в 2010 г. — 4,5% прогнозируемого на 2010 г. объема валового внутреннего продукта;

Резервный фонд (ст. 96.9). Резервный фонд представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях осуществления нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для финансового обеспечения указанного трансферта.

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливается *нормативная величина Резервного фонда в абсолютном размере, определенном исходя из 10% прогнозируемого на соответствующий финансовый год объема валового внутреннего продукта*, указанного в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Резервный фонд формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта при условии, что накопленный объем Резервного фонда не превышает его нормативной величины;
- доходов от управления средствами Резервного фонда.

В случае недостаточности нефтегазовых доходов для формирования нефтегазового трансферта в установленном размере федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период утверждается предельный объем использования средств Резервного фонда для финансового обеспечения трансферта.

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период может быть предусмотрено использование средств Резервного фонда на *досрочное погашение государственного внешнего долга Российской Федерации*.

Министерство финансов Российской Федерации в ходе исполнения федерального бюджета вправе в установленном Правительством Российской Федерации порядке использовать без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период средства Резервного фонда на финансовое обеспечение нефтегазового трансферта в случае недостаточности для его осуществления фактически поступивших в отчетном периоде текущего финансового года нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Фонд национального благосостояния (ст. 96.10). Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и управлению в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период устанавливается объем средств федерального бюджета, направляемых на вышеуказанные цели.

Фонд национального благосостояния формируется за счет:

- нефтегазовых доходов федерального бюджета в объеме, превышающем утвержденный на соответствующий финансовый год объем нефтегазового трансферта, в случае если накопленный объем средств Резервного фонда достигает (превышает) его нормативную величину;
- доходов от управления средствами Фонда национального благосостояния.

Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (ст. 96.11). Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния осуществляется Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут осуществляться Центральным банком Российской Федерации, Фонда национального благосостояния — Центральным банком Российской Федерации и специализированными финансовыми организациями в соответствии с договорами, заключаемыми Министерством финансов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В случае привлечения специализированных финансовых организаций для осуществления отдельных полномочий по управлению средствами Фонда национального благосостояния порядок привлечения указанных организаций, а также требования, предъявляемые к ним, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Целями управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния являются обеспечение сохранности средств указанных фондов и стабильного уровня доходов от его размещения в долгосрочной перспективе.

Управление средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в целях обеспечения стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе допускает возможность получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде.

Средства Резервного фонда могут размещаться в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов, номинированных в иностранной валюте:

- долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков;
- долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами;
- депозиты и остатки на банковских счетах в иностранных банках и кредитных организациях;
- депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации.

Средства Фонда национального благосостояния могут размещаться в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов:

- долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков;
- долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами;
- депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях;
- депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации;
- долговые обязательства и акции юридических лиц;
- паи (доли участия) инвестиционных фондов.

Требования к финансовым активам, перечень операций с ними и их предельные доли в общем объеме размещенных средств отдельно для Резервного фонда и Фонда национального благосостояния устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Средства нефтегазовых доходов федерального бюджета, Резервного фонда и Фонда национального благосостояния учитываются на отдельных счетах по учету средств федерального бюджета, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке Российской Федерации.

Операции с нефтегазовыми доходами федерального бюджета, со средствами Резервного фонда и средствами Фонда национального благосостояния отражаются в отчете об исполнении федерального бюджета.

Правительство Российской Федерации в составе отчетности об исполнении федерального бюджета представляет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации ежеквартальный и годовой отчеты о поступлении и использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета, формировании и использовании средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также ежеквартальный и годовой отчеты об управлении средствами указанных фондов.

Министерство финансов Российской Федерации ежемесячно публикует сведения о поступлении и использовании нефтегазовых доходов федерального бюджета, величине активов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на начало отчетного месяца, зачисления средств в указанные фонды, их размещении и использовании в отчетном месяце.

Дефицит бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 92.1 БК РФ). Для регулирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации Бюджетным кодексом Российской Федерации введены предельные его значения.

Дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

При этом предельное значение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 130 Бюджетного кодекса, не должно превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

В случае утверждения законом субъекта Российской Федерации о бюджете в составе источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации дефицит бюджета субъекта Российской Федерации может превысить ограничения, установленные Бюджетным кодексом, в пределах суммы указанных поступлений и снижения остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Превышение по данным годового отчета об исполнении соответствующего бюджета установленных Бюджетным кодексом РФ *ограничений дефицита бюджета является нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации* и влечет применение предусмотренных Бюджетным кодексом РФ мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Кредиты Центрального банка Российской Федерации, а также приобретение Центральным банком Российской Федерации государственных (муниципальных) ценных бумаг субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) при их размещении не могут быть источниками финансирования дефицита соответствующего бюджета.

Источники финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 95 БК РФ). В состав источников *внутреннего*

финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации в валюте Российской Федерации кредитами кредитных организаций;
- разница между полученными и погашенными субъектами Российской Федерации в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта Российской Федерации другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации в иностранной валюте бюджетными кредитами, предоставленными Российской Федерацией в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации в валюте Российской Федерации кредитами международных финансовых организаций;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации в течение соответствующего финансового года;
- иные источники внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

В состав *иных* источников *внутреннего* финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации включаются:

- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации;
- курсовая разница по средствам бюджета субъекта Российской Федерации;
- объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта Российской Федерации в валюте Российской Федерации, в случае если исполнение гарантом государственных гарантий субъекта Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;
- объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта Российской Федерации в иностранной валюте, предоставленных Российской Федерации в рамках ис-

пользования целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае если исполнение гарантом государственных гарантий субъекта Российской Федерации ведет к возникновению прав регрессного требования гаранта к принципалу;

- объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств субъекта Российской Федерации в валюте Российской Федерации;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации.

В состав источников *внешнего* финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными субъектом Российской Федерации кредитами иностранных банков в иностранной валюте;
- иные источники внешнего финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

В состав *иных* источников *внешнего* финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации включаются:

- объем средств, направляемых на исполнение государственных гарантий субъекта Российской Федерации в иностранной валюте, в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий субъекта Российской Федерации ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;
- объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств субъекта Российской Федерации в иностранной валюте.

Профицит бюджета

Профицит бюджета — превышение доходов бюджета над его расходами.

С экономической точки зрения профицит бюджета означает *излишнюю мобилизацию доходов в бюджет*, что *негативно влияет на экономику*, поскольку излишняя централизация финансовых ресурсов в руках органов государственной власти и местного самоуправления уменьшает инвестиционный потенциал хозяйствующих субъектов, тем самым снижая их возможности по обновлению производства, внедрению новых технологий, что отрицательно сказывается на эффективности результатов их работы.

Именно из-за этого негативного влияния на экономику в законодательстве многих стран присутствует правовая норма, запрещающая формировать и принимать бюджет с профицитом.

В России в Бюджетном кодексе Российской Федерации не рассматривается эта норма (гл. 12 «Профицит бюджета и порядок его использования» исключена с 8 августа 2000 г. Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 116-ФЗ).

Бюджет должен составляться и утверждаться сбалансированным. В российской бюджетной практике бюджеты на субфедеральном и муниципальном уровнях чаще принимаются с дефицитом. Однако реже, но встречаются случаи формирования бюджетов с профицитом, включая и федеральный бюджет России последних лет.

Если при составлении или рассмотрении проекта бюджета прогнозируется превышение доходов над расходами, то до момента утверждения бюджета необходимо принять *меры по устранению профицита бюджета* в такой последовательности:

- сократить привлечение доходов от продажи государственной (муниципальной) собственности, сократить поступления доходов в федеральный бюджет от реализации государственных запасов и резервов;
- предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;
- увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней.

Если проводить перечисленные меры нецелесообразно, следует сократить налоговые доходы бюджета путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации.

Если профицит бюджета обнаружится в процессе исполнения бюджета, то и здесь его наличие не может быть оценено однозначно положительно. Профицит бюджета, возникающий в результате более экономного и эффективного использования бюджетных средств

при 100%-ном финансировании предусмотренных по бюджету расходов, — явление положительное. Однако если более высокие доходы бюджета были получены лишь в результате выгодно сложившейся экономической конъюнктуры, явились следствием экономического бума или недофинансирования расходов, то положительно оценивать профицит бюджета нет оснований.

Но какой бы ни была причина образования профицита бюджета, необходимо принять *меры к сохранению бюджетных средств, не предназначенных для расходования в рамках утвержденного бюджета*. Как правило, средства, полученные при профиците бюджета, направляются на пополнение резервов, на дополнительное погашение долговых обязательств, на покрытие расходов, предусматриваемых в бюджете на очередной финансовый год.

Структурная единица 1.5

Консолидированные бюджеты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Консолидированный бюджет

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации *консолидированный бюджет* представляет собой свод бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.

Свод бюджетов — расчетный документ, отражающий соединение (консолидацию) всех показателей, характеризующих объединяемые бюджеты.

Чтобы не допустить ошибок в процессе консолидации, соблюдают определенные правила суммирования основных показателей бюджета — доходов, расходов, дефицита (профицита). При определении итоговых показателей по своду бюджетов запрещается:

- сальдировать дефициты одних бюджетов с профицитами других бюджетов (т.е. взаимно сокращать дефициты одних и профициты других бюджетов в составе сводного бюджета);
- недопустим двойной счет трансфертов, поскольку они проходят в составе доходов одних бюджетов и одновременно как группа расходов в составе вышестоящего бюджета.

Более того, при консолидации бюджетов всех уровней ошибка может породить и тройной счет.

Консолидированный бюджет Российской Федерации. Федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами) образуют *консолидированный бюджет Российской Федерации* (ст. 13 БК РФ).

На рис. К.М.1.4 приведена структура консолидированного бюджета Российской Федерации.

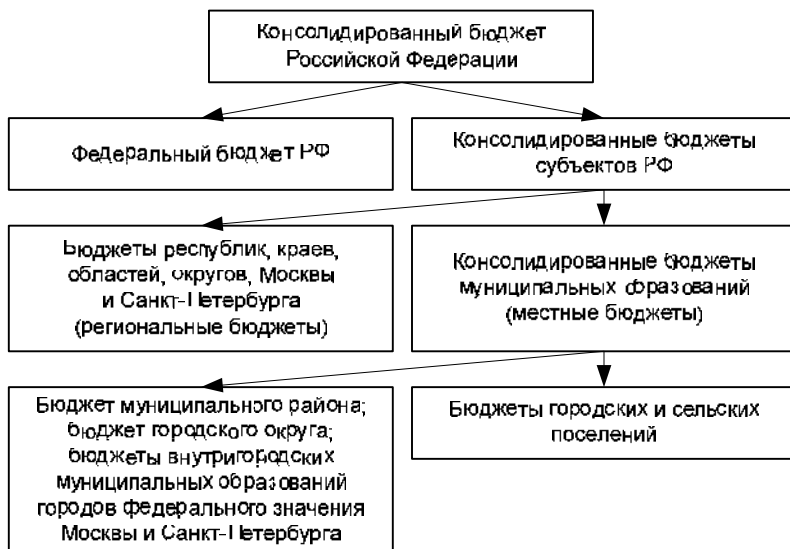


Рис. К.М.1.4. Структура консолидированного бюджета Российской Федерации

Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации. Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации* (ст. 14 БК РФ).

Консолидированный бюджет муниципального района. Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют *консолидированный бюджет муниципального района* (ст. 15 БК РФ).

Консолидированный расширенный бюджет. В практике международных сопоставлений используются еще два дополнительных термина: «консолидированный расширенный бюджет» и «расширенный бюджет правительства». *Консолидированный расширенный бюджет*

включает свод бюджетов всех уровней и свод всех внебюджетных фондов. Для России и США важно учитывать именно этот показатель для оценки влияния публичных расходов на состояние макроэкономической сбалансированности, поскольку без учета внебюджетных фондов основные показатели консолидированного бюджета не в полной мере отражали бы реальное значение отдельных показателей. В тех странах, где отсутствуют внебюджетные фонды и их роль играют целевые бюджетные фонды, такое дополнительное понятие излишне (например, для ФРГ, Франции).

Расширенный бюджет правительства федеративного государства. Он включает федеральный бюджет и внебюджетные фонды федерального уровня (в США используется термин «объединенный, или унифицированный, бюджет»). В этом случае не нужна консолидация субфедеральных бюджетов (и территориальных внебюджетных фондов), а также бюджетов местного самоуправления, поскольку субъекты федерации и местное самоуправление конституционно самостоятельны и несут свою долю ответственности за свои относительно автономные действия. Термин «расширенный бюджет правительства» используется для анализа влияния проводимой правительством федеральной политики на социально-экономическое развитие страны, для оценки деятельности федеральных органов власти и т.п.

Понятие *«консолидированный бюджет»* в России впервые включено в Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. *в связи с упразднением государственного бюджета РФ*, в который входили все звенья бюджетной системы России.

Консолидированный бюджет Российской Федерации, как и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, не рассматривается и не утверждается законодательными (представительными) органами власти всех уровней. Эти бюджеты в первую очередь являются статистическим сводом бюджетных показателей, характеризующим агрегированные данные по доходам и расходам, источникам поступления средств и направлениям их использования по территории в целом Российской Федерации и отдельных субъектов Российской Федерации. Количественные характеристики консолидированного бюджета служат для подтверждения реальности и обоснованности показателей федерального, региональных и местных бюджетов.

Показатели консолидированных бюджетов. Они используются:

- в бюджетном планировании и прогнозировании. В частности, при определении размеров дотаций отдельным регионам в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности в расчет принимаются объемы консолидированных бюджетов административно-территориальных образований;
- при анализе формирования и использования централизованного финансового фонда страны, т.е. суммы всех финансовых

ресурсов, поступающих в бюджетную систему. Например, с помощью показателя консолидированного бюджета РФ определяется степень концентрации финансовых ресурсов, создаваемых в стране и отражаемых в сводном финансовом балансе государства;

- в сводном финансовом планировании, так как при составлении сводного финансового баланса государства и территориальных сводных финансовых балансов многие показатели берутся из консолидированных бюджетов;
- в перспективном планировании в целом и перспективном финансовом планировании в частности. При разработке прогнозов экономического и социального развития государства, территорий используются финансовые показатели, в основе которых лежат показатели консолидированных бюджетов.

Разработка экономико-математических моделей прогнозирования бюджетов также базируется на данных консолидированных бюджетов. Для расчета финансовых ресурсов на перспективу исследуются корреляционные связи между объемами доходов и такими переменными, как размер ВВП, национального дохода, объемом валовой продукции промышленности, сельского хозяйства.

Показатели консолидированных бюджетов используются также при расчетах, характеризующих различные виды обеспеченности жителей страны, территорий. Например, бюджетные расходы на одного жителя на медицинское обслуживание, образование и другие среднелюшевые бюджетные расходы. Среднебюджетные показатели по доходам и расходам являются критериями для сравнительного анализа состояния отдельных территорий. Показатели консолидированного бюджета страны используются для сравнения с аналогичными показателями других государств.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под государственными финансами? Чем вызвана их необходимость? Раскройте их экономическое содержание.
2. Что понимается под федеральным бюджетом? Раскройте его роль в социально-экономическом развитии общества.
3. Что понимается под доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с позиции теории и права? Назовите их материальный источник.
4. В соответствии с какими законодательными актами формируются бюджетные доходы?
5. Какие поступления относятся к налоговым доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации? Перечислите налоговые доходы федерального бюджета и назовите соответствующую статью Бюджетного кодекса.

6. Какие поступления относятся к неналоговым доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации? Перечислите неналоговые доходы федерального бюджета и назовите соответствующую статью Бюджетного кодекса.
7. Какие поступления в территориальные бюджеты относятся к безвозвратным и безвозмездным поступлениям?
8. Что понимается под собственными доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации? Назовите соответствующую статью Бюджетного кодекса.
9. Охарактеризуйте состав и структуру доходов федерального бюджета за последние два-три года, динамику показателей и складывающиеся тенденции.
10. Что понимается под расходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с позиции теории и права? По каким признакам они классифицируются? Охарактеризуйте различные виды расходов.
11. Как осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации? Что понимается под расходными полномочиями, расходными обязательствами, реестром расходных обязательств?
12. Что понимается под бюджетными обязательствами? В чем суть новаций их планирования?
13. Назовите условия, при которых возникают расходные обязательства Российской Федерации, и средства, за счет которых они исполняются (укажите соответствующую статью Бюджетного кодекса).
14. Охарактеризуйте состав и структуру расходов федерального бюджета за последние два-три года, динамику показателей и складывающиеся тенденции.
15. Что понимается под бюджетом субъекта Российской Федерации? Какова его роль в социально-экономическом развитии региона (территории)?
16. За счет каких поступлений формируются доходы бюджета субъекта Российской Федерации? Охарактеризуйте структуру доходов бюджета региона, какие факторы на нее влияют?
17. Назовите условия, при которых возникают расходные обязательства субъекта Российской Федерации, и средства, за счет которых они исполняются (укажите соответствующую статью Бюджетного кодекса).
18. Охарактеризуйте состав и структуру расходов бюджета субъекта Российской Федерации за последние два-три года, динамику показателей и складывающиеся тенденции.
19. Что понимается под бюджетным процессом? Назовите его участников, их полномочия.
20. Что понимается под сбалансированностью бюджета? В какой статье Бюджетного кодекса РФ раскрывается содержание этого принципа формирования бюджетов?
21. Назовите методы достижения сбалансированности бюджета как на стадии бюджетного планирования, так и на стадии его исполнения.

22. Что понимается под дефицитом бюджета? Назовите причины его образования.
23. Каковы ограничения дефицита федерального бюджета? Назовите источники его финансирования.
24. Что понимается под нефтегазовыми доходами федерального бюджета? Какие доходы к нему относятся и на что используются? Назовите соответствующую статью Бюджетного кодекса РФ.
25. Что понимается под ненефтегазовым дефицитом федерального бюджета? За счет чего он финансируется? Назовите соответствующую статью Бюджетного кодекса РФ.
26. Что понимается под нефтегазовым трансфертом? Назовите соответствующую статью Бюджетного кодекса РФ.
27. Что понимается под Резервным фондом? Каковы его нормативная величина, источники формирования, направления использования? Назовите соответствующие статьи Бюджетного кодекса РФ.
28. Что понимается под Фондом национального благосостояния? Каковы его нормативная величина, источники формирования, направления использования? Назовите соответствующие статьи Бюджетного кодекса РФ.
29. Раскройте механизм управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и их размещение. Назовите соответствующие статьи Бюджетного кодекса РФ.
30. Каковы ограничения дефицита бюджета субъекта Российской Федерации? Перечислите источники его финансирования. Назовите соответствующие статьи Бюджетного кодекса РФ.
31. Что понимается под профицитом бюджета? Какова его природа? Регулируется ли профицит нормами бюджетного права Российской Федерации, развитых зарубежных государств?
32. Что понимается под консолидированным бюджетом Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования? В каких целях используются его показатели?

Блок 2. Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации

Структурная единица 2.1

Необходимость и правовые основы функционирования государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации

Государственный внебюджетный фонд. Реформирование финансовой системы Российской Федерации, начатое в 1990-х годах, привело к появлению нового звена государственных финансов — вне-

бюджетных фондов. Особое значение среди них имеют социальные внебюджетные фонды.

Государственный внебюджетный фонд (ГВФ) — это фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и предназначенный для реализации конституционных прав граждан и удовлетворения некоторых потребностей социального и экономического характера.

Обособленность государственных внебюджетных фондов не исключает в необходимых случаях консолидирования их в государственном бюджете.

Внебюджетные фонды — одна из форм перераспределения и использования национального дохода государства на определенные социальные и экономические цели.

Государственные внебюджетные социальные фонды. Необходимость образования государственных внебюджетных фондов обусловлена переходом России с начала 1990-х годов к рыночным отношениям, сопровождающимся в течение последнего десятилетия прошлого века глубоким экономическим кризисом, кризисом финансовой сферы, неуклонным снижением уровня жизни населения. Задача общества поддержать существование лиц, нуждающихся в помощи, что достигается созданием *государственных внебюджетных социальных фондов*, позволяющих государству выполнять задачи и функции по реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение по возрасту, болезни, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей, охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Впервые государственные внебюджетные социальные фонды были созданы в России в 1992 г. При их образовании ставились *задачи*:

- (1) «разгрузить» бюджет от существенной доли социальных расходов;
- (2) вывести из-под контроля законодательных органов власти значительные финансовые ресурсы, предоставив их в полное распоряжение исполнительных органов власти. Для решения этих задач государственные внебюджетные социальные фонды были законодательно выведены из бюджетной системы страны. Лишь в 1998 г. под влиянием общественности и давлением представительных органов власти был принят Бюджетный кодекс Российской Федерации, зафиксировавший государственные внебюджетные социальные фонды в качестве важнейшего элемента бюджетной системы страны.

Федеральные и территориальные экономические внебюджетные фонды. Наряду с государственными социальными внебюджетными фондами в 1992—1994 гг. были созданы десятки федеральных (отрас-

левых, межотраслевых, ведомственных и т.д.) и сотни *территориальных экономических внебюджетных фондов*.

С помощью государственных внебюджетных экономических фондов можно влиять на экономическое развитие регионов путем финансирования отдельных хозяйственных мероприятий, например строительства сети дорог общего пользования, финансирования научных исследований и экспериментальных разработок, расходов на экологию и воспроизводство минерально-сырьевой базы и на другие цели. В начальный период перехода к рыночным отношениям были созданы федеральный и территориальные дорожные фонды; внебюджетные фонды финансирования научных исследований и экспериментальных разработок; федеральный экологический фонд; фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации и многие другие. Через них, минуя официальные гласные бюджеты, прошли огромные средства, используемые различными должностными лицами в основном на коммерческие цели. Фактически они способствовали реализации генеральной цели правительства 1992 г. — становлению капиталистической системы через ускоренное образование капиталистов — людей, живущих за счет собственного капитала. Для большинства других субъектов страны (основная масса населения, предприятия, государство) деятельность фондов оборачивалась финансовыми потерями, что фиксировалось в многочисленных проверках деятельности внебюджетных фондов.

По мере становления крупных собственников в условиях конкуренции внебюджетные экономические фонды себя полностью исчерпали, и с 1995 г. начался обратный процесс их устранения. Он осуществлялся разными путями, в числе которых:

- законодательное прекращение деятельности отраслевых и ведомственных ГВФ;
- преобразование ГВФ исполнительных органов власти в целевые бюджетные фонды;
- слияние целевых бюджетных фондов с бюджетами.

Целевые бюджетные фонды. В результате в 1999—2000 гг. федеральный бюджет содержал девять целевых фондов, а с 2002 г. — только один: Фонд Министерства Российской Федерации по атомной энергии. В настоящее время и этот фонд упразднен. Внебюджетные фонды территорий также были преобразованы в *целевые бюджетные фонды*, большинство из которых затем были упразднены.

Статус внебюджетных к настоящему времени сохранили только государственные внебюджетные *социальные* фонды. Поскольку государственные внебюджетные фонды предназначены для целевого использования, то обычно в названии фонда указана цель расходования средств.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (гл. 17, ст. 144) в состав бюджетов государственных внебюджетных фондов входят бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. К ним относятся:

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

Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов. Это бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Система социального страхования в Российской Федерации представлена на рис. К.М.1.5.



Рис. К.М.1.5. Система социального страхования в Российской Федерации

В организационном отношении государственные внебюджетные фонды — это самостоятельные финансово-кредитные организации. Однако самостоятельность эта имеет свои особенности, существенно отличается от экономической и финансовой самостоятельности государственных, акционерных, кооперативных, частных предприятий и организаций. Государственные внебюджетные фонды организуют процессы мобилизации и использования средств фондов в размерах и на цели, регламентированные государством. Государство

определяет уровень страховых платежей, принимает решения об изменении структуры и уровня денежных социальных выплат.

Через внебюджетные фонды проходит довольно существенная часть денежных ресурсов государства (примерно около половины средств федерального бюджета).

Проекты бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Они составляются органами управления указанных фондов на очередной финансовый год и плановый период и представляются в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития, для внесения в установленном порядке в Правительство Российской Федерации с проектом федерального закона о тарифах страховых взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и другими документами и материалами, представленными одновременно с проектами соответствующих бюджетов.

Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации рассматриваются в трех чтениях и принимаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Советом Федерации в форме федеральных законов не позднее принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Они представляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на рассмотрение законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации одновременно с проектом закона субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год и утверждаются два этих закона одновременно.

В бюджеты государственных внебюджетных фондов подлежат зачислению налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления, прочие доходы.

Расходы государственных внебюджетных фондов осуществляются исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации, включая законодательство о конкретных видах обязательного социального страхования (пенсионного, социального, медицинского), в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов осуществляется органами Федерального казначейства.

Структурная единица 2.2
*Пенсионный фонд Российской Федерации
и смешанная система пенсионного обеспечения*

Пенсионный фонд Российской Федерации

Пенсионный фонд Российской Федерации образован 1 января 1992 г. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. № 442-1 в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения граждан в Российской Федерации. Пенсионный фонд как самостоятельный внебюджетный фонд начал свое функционирование в 1991 г. До этого периода пенсионное обеспечение граждан осуществлялось за счет средств Государственного бюджета СССР. Главной причиной образования Пенсионного фонда РФ явилась необходимость выделения чрезвычайно важных для общества расходов по выплате пенсий в специальную группу расходов и обеспечение их целевыми, закрепленными за этими расходами самостоятельными источниками доходов. Пенсионный фонд входит в одно из важнейших звеньев государственных финансов и представляет собой основную материальную базу пенсионной системы Российской Федерации. Пенсионный фонд Российской Федерации — крупнейший из государственных внебюджетных фондов, на его долю приходится 3/4 средств этих фондов.

Пенсионный фонд Российской Федерации — государственное учреждение, осуществляющее обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации; фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета, предназначенный для финансового обеспечения защиты прав 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.

Деятельность Пенсионного фонда РФ регулируется Положением о Пенсионном фонде России, утвержденном Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 (в редакции Федерального закона от 5 декабря 1997 г.).

Деятельностью Фонда руководят *Правление* и его постоянно действующий орган — *Исполнительная дирекция*. Дирекции подчиняются *отделения* в субъектах РФ. На местах (в городах и районах) имеются *уполномоченные* Пенсионного фонда. Отделения обеспечивают организационную работу по сбору взносов в Фонд, реализации региональных программ пенсионного страхования, а также контроль за расходованием средств.

Пенсионное обеспечение Российской Федерации

Распределительная пенсионная система. В Российской Федерации в течение последних лет применялась *распределительная* пенсионная система. Ее основой являлся Закон РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации» от 20 ноября 1990 г. № 340-1. Социальная сущность Закона 1990 г. заключалась в солидарности всех застрахованных и всех страхователей, в солидарности поколений. В советские времена на одного пенсионера приходилось 10—11 работающих, пенсионная система СССР имела реальное обеспечение, считалась одной из самых прогрессивных в мире. В начале 1990-х годов с переходом России на рыночную экономику стало очевидно, что действующий распределительный принцип пенсионных выплат, основанный на солидарности поколений, исчерпал себя. Данный механизм устанавливает тесную связь между числом работающих и числом пенсионеров. С сокращением первых или уменьшением вторых уменьшается и размер пенсий. Отказаться от привычной и казавшейся удобной распределительной схемы пришлось по целому ряду причин, главная из которых — нарастание неблагоприятных демографических тенденций. В условиях сложившейся в России демографической ситуации: роста количества лиц преклонного возраста и сокращения числа работающих — функционирование распределительной системы пенсионного обеспечения неэффективно. В последнее время на одного пенсионера в России приходится 1,5 работающих граждан. Причем это соотношение, с одной стороны, из-за сокращения рождаемости и, с другой — благодаря достижениям медицины все время изменяется в сторону увеличения нагрузки на трудоспособное население. В результате работающим с каждым годом все сложнее становится «содержать» пенсионеров, отчисляя деньги государству, которое «делит» полученные средства между гражданами, вышедшими на заслуженный отдых. Для эффективного функционирования распределительной пенсионной системы необходимо соотношение в численности работающего населения и пенсионеров в несколько раз больше (10 работающих на одного пенсионера). Кроме того, распределительный принцип пенсионных выплат в рыночной экономике не учитывает индивидуального трудового вклада каждого пенсионера. Все эти причины обусловили необходимость проведения пенсионной реформы.

Пенсионная реформа в России. *Два этапа реформы.* Начало пенсионной реформы в России принято относить к 1995 году. На правительственном уровне были разработаны Концепция, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 1995 г. № 790 «О мерах по реализации Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации» (первый этап

реформы), и Программа пенсионной реформы в Российской Федерации, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 1998 г. № 463 «О Программе пенсионной реформы в Российской Федерации» (второй этап реформы). Основная цель этих изменений — *усиление в пенсионном обеспечении страховых начал*.

На первом этапе реформирования пенсионного обеспечения предусматривалось формирование двухуровневой системы государственных пенсионных выплат: *базовой* пенсии и трудовой, или *страховой*, пенсии. Базовая пенсия предоставляется государством независимо от наличия трудового стажа в фиксированных размерах, определяемых с учетом прожиточного минимума пенсионера в зависимости от степени утраты трудоспособности. Страховая (трудовая) пенсия предоставляется государством, размер которой определяется с учетом трудового (страхового) стажа, связанного с продолжительностью уплаты страховых взносов и заработка. Помимо этого, на первом этапе были предусмотрены перевод льготного пенсионного обеспечения в сферу дополнительных профессиональных пенсионных систем, введение солидарной материальной ответственности работодателя и работника за уплату страховых взносов, персонификация страховых взносов, создание резервного фонда Пенсионного фонда РФ и другие мероприятия.

За период, прошедший после 1995 г., ряд положений Концепции был реализован. Важную роль в развитии пенсионной системы играет принятый в 1996 г. Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования». Он явился основой создания новой инфраструктуры пенсионной системы, необходимой для материализации страхового аспекта в построении пенсионного обеспечения. В соответствии с этим Законом осуществлен переход на персонифицированный учет страховых взносов и новый порядок исчисления и увеличения государственных пенсий на основе индивидуального коэффициента пенсионера. Однако в условиях незавершенности намеченных преобразований модель пенсионной реформы в 1998 г. была существенно изменена.

Третий этап реформы. На втором этапе реформирования пенсионного обеспечения предполагалось поэтапное введение накопительного метода финансирования выплаты государственных пенсий, а также переход в рамках персонифицированного учета к условно-накопительному механизму, согласно которому исчисление трудовых пенсий должно производиться из суммы уплаченных страховых взносов. Однако намеченные мероприятия не были реализованы, в том числе и из-за финансового кризиса 1998 г. Указ Президента РФ от 27 декабря 2000 г. № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением».

нием в Российской Федерации» определил новую организационную структуру государственной пенсионной системы, за Пенсионным фондом Российской Федерации закреплены *функции назначения и выплаты пенсий*. В результате весь пенсионный процесс осуществляется федеральной организацией, обеспечивающей единообразный порядок исполнения федерального пенсионного законодательства и равные условия для всех граждан страны в отношении пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования. До принятия Указа функции назначения и выплаты пенсий осуществлялись органами социальной защиты населения субъектов РФ (собесами), а Пенсионный фонд Российской Федерации осуществлял лишь финансирование выплат пенсий. В 2001 г. был принят модифицированный вариант Программы, одобренной Правительством Российской Федерации 17 апреля 2001 г. (*третий этап реформирования пенсионной системы*). Был принят пакет законов¹, определяющий новый порядок пенсионного обеспечения в Российской Федерации, который существенно изменил пенсионную систему России и механизм функционирования Пенсионного фонда РФ.

Смешанная система пенсионного обеспечения. С 1 января 2002 г. в России начала действовать *смешанная система пенсионного обеспечения*, так называемая *распределительно-накопительная система*, предусматривающая *переход на страховую систему пенсионного обеспечения*, при которой размер пенсии зависит от количества лет уплаты страховых взносов и от их суммы.

Пенсионная система России — составная часть государственного социального обеспечения. Основные *принципы пенсионного обеспечения* в нашей стране — всеобщность, обязательность, гарантированность, независимость от форм собственности, что соответствует международной практике.

Пенсионная система России — совокупность созданных государством правовых, экономических и организованных институтов и норм, имеющих целью предоставление гражданам материального обеспечения в виде пенсий.

¹ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ, «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ, «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ, «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» от 26 июля 2006 г. № 134-ФЗ, «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» (проект Закона принят в первом чтении Государственной Думой в мае 2002 г.), «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем» (проект Закона внесен в Правительство (версия 10 августа 2002 г.) ко второму чтению).

Пенсионная система России в настоящее время состоит из следующих частей:

- (1) *государственное пенсионное обеспечение* — часть пенсионной системы, обеспечивающая за счет сумм единого социального налога предоставление базовой части трудовых пенсий, а за счет ассигнований из федерального бюджета — социальных пенсий нетрудоспособным гражданам в соответствии с законодательством;
- (2) *обязательное пенсионное страхование* — часть пенсионной системы, обеспечивающая за счет обязательных страховых взносов предоставление страховой и накопительной частей трудовых пенсий наемным и самозанятым работникам, а также страховой части пенсии инвалидам и иждивенцам умершего кормильца;
- (3) *дополнительное пенсионное страхование и обеспечение* — часть пенсионной системы, обеспечивающая в дополнение к государственному пенсионному обеспечению и обязательному пенсионному страхованию предоставление пенсий за счет накопительных добровольных взносов работодателей и застрахованных лиц.

Основные *функции* Пенсионного фонда Российской Федерации:

- сбор и аккумуляция страховых взносов;
- капитализация средств ПФ РФ, привлечение в него добровольных взносов физических и юридических лиц;
- совместный с налоговыми органами контроль за поступлением страховых взносов в ПФ РФ и за целевым и рациональным их расходованием;
- организация государственного банка данных по всем категориям плательщиков взносов;
- назначение и выплата пенсий, финансирование других расходов;
- межгосударственное и международное сотрудничество Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения, разработка договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий;
- научно-исследовательская работа в области государственного пенсионного страхования;
- проведение разъяснительной работы среди населения и юридических лиц по вопросам пенсионного страхования и др.

В соответствии с принятыми в 2001 г. законами в настоящее время через Пенсионный фонд Российской Федерации осуществляются выплаты по *государственному пенсионному страхованию* и *государственному пенсионному обеспечению*.

Граждане, *застрахованные по обязательному пенсионному страхованию*, имеют право на получение *трудовой пенсии*¹, которое реализуется в случае уплаты страховых взносов².

Лица, которые по тем или иным причинам не охвачены пенсионным страхованием, *имеют право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению*. К ним относятся: федеральные государственные служащие; военнослужащие; участники Великой Отечественной войны; граждане, пострадавшие в результате радиационных или техногенных катастроф; нетрудоспособные граждане³. Финансирование этих пенсий осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В составе мер по социальной защите населения важнейшее место занимают *пенсии*. Социальная значимость *пенсионного обеспечения* велика, поскольку в России оно затрагивает жизненно важные интересы почти 39 млн престарелых, инвалидов и членов семей, потерявших кормильцев.

Пенсия — ежемесячные денежные выплаты гражданам в целях компенсации заработка или иного дохода, получаемого ими перед установлением пенсии в целях предоставления им средств к существованию.

Средний размер пенсий, который в состоянии выплачивать государство, можно рассчитать исходя из макроэкономических показателей, усредненных по всем ее получателям. Формула выглядит следующим образом:

$$П_{\text{ср}} = (ВВП/Ч_{\text{раб}}) \cdot K \cdot (Ч_{\text{раб}}/Ч_{\text{пенс}}),$$

где $P_{\text{ср}}$ — средний размер пенсии;

K — доля ВВП на выплату пенсий;

$Ч_{\text{раб}}$ — количество работающих (занятого населения), которые создают ВВП;

$Ч_{\text{пенс}}$ — количество пенсионеров.

Первая составляющая формулы характеризует производительность труда в стране, вторая — определяет ту долю, которую общество считает возможным направить на пенсионное обеспечение, третья — показывает соотношение количества работающих к количеству пенсионеров.

В целом основными факторами, влияющими на размер пенсии, являются производительность труда и общее состояние экономики.

¹ Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ. Ст. 3.

² Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ. Ст. 7, п. 2.

³ Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ. Ст. 4.

В Пенсионном фонде Российской Федерации подсчитали, что достойную пенсию россияне будут получать не раньше 2027 г. и к этому периоду пенсия на 40—60% будет замещать заработную плату.

В соответствии с Федеральными законами «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ и «О трудовых пенсиях в РФ» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ, вступившими в силу с 1 января 2002 г., а также Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ, вступившим в силу со дня официального опубликования, в Российской Федерации выплачиваются следующие виды пенсий.

1. Трудовые пенсии:

- по старости; право на трудовую пенсию по старости имеют мужчины, достигшие возраста 60 лет, и женщины, достигшие возраста 55 лет, при наличии не менее пяти лет страхового стажа;
- по инвалидности — устанавливается в случае наступления инвалидности, определяемой по медицинским показаниям;
- по случаю потери кормильца — назначается нетрудоспособным членам семьи умершего кормильца, состоявшим на его иждивении.

Пенсии по старости занимают главное место в расходах Пенсионного фонда России. На каждое застрахованное лицо Пенсионный фонд Российской Федерации открывает индивидуальный лицевой счет с постоянным страховым номером. Каждому застрахованному лицу выдается страховое свидетельство. Работодатели представляют в органы Пенсионного фонда России сведения о зарплате и начисленных взносах застрахованного лица. Сведения включаются в лицевой счет застрахованного лица. Отдельные категории граждан имеют право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости.

Размер трудовой пенсии определяется на основе *страхового стажа* и *расчетного пенсионного капитала*.

Страховой стаж — суммарная продолжительность периода работы и (или) иной деятельности, в течение которых уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд.

Расчетный пенсионный капитал — общая сумма страховых взносов и иных поступлений в Пенсионный фонд за застрахованное лицо, которая является базой для определения размера страховой части трудовой пенсии.

Трудовая пенсия по старости и трудовая пенсия по инвалидности могут состоять из следующих частей¹:

- (1) базовой;

¹ Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ. Ст. 5, 14.

- (2) страховой;
- (3) накопительной.

Трудовая пенсия по случаю потери кормильца состоит из следующих частей:

- (1) базовой;
- (2) страховой.

Лицам, имеющим право одновременно на различные виды пенсий, устанавливается только одна пенсия по их выбору.

Базовая часть трудовой пенсии устанавливается государством в твердой сумме для всех пенсионеров и финансируется за счет сумм единого социального налога (ЕСН), перечисленных в федеральный бюджет.

Страховая часть устанавливается в зависимости от уплаченных в Пенсионный фонд Российской Федерации страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию. Эта часть пенсии финансируется по распределительному методу, т.е. страховые взносы нынешних работающих граждан распределяются на выплату пенсий нынешних пенсионеров. Размер страховой части трудовой пенсии устанавливается исходя из суммы страховых взносов, уплаченных за застрахованное лицо в течение всей его трудовой деятельности, деленное на нормативно установленный ожидаемый период выплаты пенсий.

Накопительная часть трудовой пенсии устанавливается в зависимости от суммы страховых взносов, уплаченных за застрахованное лицо в накопительную часть пенсионной системы с учетом инвестиционного дохода от их размещения и ожидаемого периода выплаты пенсии.

2. Государственные пенсии:

Пенсии по государственному пенсионному обеспечению (финансируются за счет ассигнований из федерального бюджета) устанавливаются:

- по *старости* для граждан, пострадавших в результате радиационных и техногенных катастроф;
- по *выслуге лет* для федеральных государственных служащих и военнослужащих;
- по *инвалидности* для военнослужащих, участников ВОВ, граждан, пострадавших в результате радиационных и техногенных катастроф;
- *социальная* для нетрудоспособных граждан, не имеющих права на получение трудовой пенсии;
- по случаю *потери кормильца* для членов семей военнослужащих, пострадавших в результате радиационных и техногенных катастроф.

Пенсии по инвалидности назначаются при постоянной или длительной утрате трудоспособности. Их размер зависит от степени

потери трудоспособности (группы инвалидности), причин инвалидности и размера заработка. Под инвалидностью понимается стойкое расстройство функций организма.

Пенсия по случаю потери кормильца назначается нетрудоспособным членам семьи умершего, состоявшим на его иждивении. Размер пенсии зависит от числа нетрудоспособных членов семьи, состоявших на иждивении умершего, причин его смерти, условий работы и размера заработка.

Право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению имеют *федеральные государственные служащие*, которым назначается *пенсия за выслугу лет* при наличии стажа не менее 15 лет в размере 45% среднемесячного заработка плюс 3% месячного заработка за каждый год стажа сверх 15 лет. Общая сумма пенсии не может превышать 75% среднего заработка.

Условия предоставления права на пенсию государственным служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим за счет средств региональных и муниципальных бюджетов определяются соответствующими нормативными правовыми актами территориальных органов власти.

Социальная пенсия устанавливается нетрудоспособным гражданам, постоянно проживающим в Российской Федерации и не имеющим по каким-либо причинам права на пенсию в связи с трудовой или иной общественно полезной деятельностью.

Социальные пенсии назначаются гражданам, не получающим трудовую пенсию:

- инвалидам, в том числе инвалидам с детства;
- лицам, достигшим возраста: мужчины — 65 лет, женщины — 60 лет;
- детям до 18 лет — в случае потери кормильца, не имеющего страхового стажа;
- детям-инвалидам в возрасте до 18 лет.

Размеры социальной пенсии дифференцируются в зависимости от основания назначения пенсии, тяжести инвалидности и времени ее наступления, а также от того, потерял ли ребенок одного или обоих родителей.

В соответствии с проводимой в России реформой пенсионного обеспечения существенно изменился порядок формирования доходов и направлений расходования средств Пенсионного фонда.

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации. Доходы государственных внебюджетных фондов формируются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации подлежат зачислению следующие доходы:

- *налоговые доходы*, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Россий-

ской Федерации, от минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 60%;

- *неналоговые доходы:*

- страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;
- страховые взносы по дополнительному тарифу для работодателей — организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации;
- недоимки, пени и штрафы по взносам в Пенсионный фонд Российской Федерации;
- доходы от размещения средств Пенсионного фонда Российской Федерации;
- штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;

- *безвозмездные поступления:*

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от негосударственных пенсионных фондов;

- *прочие поступления.*

Объем расходов на пенсионное обеспечение и иные направления расходования средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период определяется в соответствии с нормами пенсионного законодательства, другими действующими законодательными актами и указами Президента Российской Федерации.

Расходование средств Пенсионного фонда РФ имеет целевое назначение. Эти средства направляются на финансирование:

- *общегосударственных вопросов* деятельности Фонда, включая международные отношения и международное сотрудничество;
- *образования*, включая переподготовку кадров и повышение квалификации;
- *социальной политики*, включая *пенсионное обеспечение*, в том числе выплату трудовых и других видов пенсий, реализацию государственных функций в области социальной политики (выплату ежемесячных денежных выплат ветеранам; инвалидам; гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний; Героям Советского Союза; Героям РФ и полным кавалерам Ордена Славы; Героям Социалистического Труда и полным кавалерам Ордена Трудовой Славы, некоторым другим категориям граждан), прикладные научные исследования в области социальной политики и другие вопросы социальной политики (оплата стоимости проезда пенсионерам к месту отдыха и обратно один раз в два года: расходы на реализацию социальной программы поддержки неработающих пенсионеров);

- *межбюджетных трансфертов.*

В настоящее время пенсии из Пенсионного фонда РФ получают 38,2 млн чел. Средний размер трудовой пенсии по старости в 2007 г. составил 3560 руб. Однако в соответствии с рекомендациями Международной организации труда пенсия должна составлять не менее 40% последнего заработка работника после 30 лет трудового стажа, а согласно Европейской хартии — не менее 50% последнего заработка.

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации составляется в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», а также согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 6 марта 2005 г. № 118 «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год».

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 г. сформирован по *доходам* в сумме 1914,1 млрд руб. (1608,92 млрд руб. — в 2006 г., 1315,77 млрд руб. — в 2005 г., из них 1777,70 млрд руб. (1505,96 млрд руб. — в 2006 г., 1237,17 млрд руб. — в 2005 г.) в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, и по *расходам* в сумме 1782,35 млрд руб. (1532,37 млрд руб. — в 2006 г., 1293,49 млрд руб. — в 2005 г.), из них 1764,43 млрд руб. (1525,80 млрд руб. — в 2006 г., 1291,20 млрд руб. — в 2005 г.) в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части пенсий.

В 2007 г. доходы Пенсионного фонда РФ составили 6,0% ВВП (в 2006 г. — 6,1% ВВП); по расходам — 5,7% ВВП (в 2006 г. — 6,3%), что свидетельствует о наметившейся тенденции к снижению доли расходов на пенсионное обеспечение, которая будет иметь место в средне- и долгосрочной перспективе.

Расходы на выплату базовой части трудовой пенсии в 2007 г., включая расходы по ее доставке (в структуре расходов бюджета Фонда указанные расходы составляют 31,6%), составили в сумме 559,77 млрд руб., при поступлении финансовых ресурсов по ЕСН — в сумме 368,77 млрд руб. Дефицит по базовой части трудовой пенсии (в сумме 191 млрд руб.) в полном объеме учтен в составе субвенций из федерального бюджета для перечисления бюджету Фонда.

Аналогично с дефицитом запланированный объем текущих поступлений и расходов на страховую часть пенсионного обеспечения составили: доходы — в сумме 757,6 млрд руб., расходы — в объеме 795,5 млрд руб.

В этой связи в целях обеспечения сбалансированности бюджета Фонда и на покрытие дефицита страховой части из федерального бюджета было направлено 88,25 млрд руб. (против 74,49 млрд руб. в 2006 г.).

На выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению и другие социальные выплаты, финансируемые за счет средств федерального бюджета, было направлено 100,1 млрд руб., что составляет 5,5% расходов бюджета. На дополнительное ежемесячное материальное обеспечение участников и инвалидов Великой Отечественной войны, семей погибших и других категорий граждан Пенсионному фонду Российской Федерации переданы средства федерального бюджета в общей сумме 15,2 млрд руб.

Ежегодное увеличение доли средств федерального бюджета в финансировании пенсионной системы свидетельствует об усиливающейся тенденции ее отхода от страховых принципов.

В 2007 г. в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации поступило страховых взносов в сумме 757,6 млрд руб., общий объем средств на выплату, доставку и увеличение страховой части трудовой пенсии предусмотрен в размере 794,2 млрд руб., в том числе на дополнительное увеличение — 51,53 млрд руб.

Таким образом, данный объем текущих поступлений страховых взносов в 2007 г. так же, как и в 2005—2006 гг., не покрывает расходов, предусмотренных на выплату страховой части трудовой пенсии, включая расходы по их доставке и дополнительное увеличение страховой части трудовой пенсии.

В 2007 г. бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации формировался в значительной степени (на 53,2%) за счет ассигнований федерального бюджета.

В бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 г. прогнозируется общий объем доходов Фонда в сумме 2330,6 млрд руб. (6,7% к объему ВВП), из них 2107,2 млрд руб. в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, в том числе за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета в сумме 1280,3 млрд руб. и бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 1,87 млрд руб. Общий объем расходов бюджета Фонда устанавливается в сумме 2099,9 млрд руб. (6% к объему ВВП), из них 2079,6 млрд руб. в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, в том числе межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам субъектов Российской Федерации в сумме 10,7 млрд руб. Максимальный объем профицита бюджета Фонда определен в сумме 230,7 млрд руб., из них 27,6 млрд руб. в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий.

На 2009 г. и на 2010 г. утверждены следующие основные характеристики бюджета Фонда: прогнозируемый общий объем доходов Фонда на 2009 г. в сумме 2669,5 млрд руб., из них 2397,5 млрд руб. в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, в том числе за счет

межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета в сумме 1456,4 млрд руб. и бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 2,1 млрд руб., и на 2010 г. в сумме 3179,8 млрд руб., из них 2857,6 млрд руб. в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, в том числе за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета в сумме 1801,4 млрд руб. и бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 2,5 млрд руб.

Бюджет Фонда по распределительной составляющей сформирован в 2009 г. с текущим дефицитом в сумме 40,6 млрд руб., в 2010 г. с профицитом в сумме 16,5 млрд руб. Обеспечение текущей сбалансированности бюджета Фонда по распределительной составляющей предусмотрено за счет остатков средств бюджета Фонда в указанной части на начало 2008 г.

При составлении проекта бюджета Фонда на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг. были приняты следующие показатели:

- средний среднегодовой размер трудовой пенсии на 2008 г. — 3772,6 руб., на 2009 г. — 4454,2 руб., на 2010 год — 5158,8 руб.;
- размер индексации базовой части трудовой пенсии с 1 апреля 2008 г. — 7%, в 2009 г. — 6,8, в 2010 г. — 6,5% и установление с 1 августа 2008 г. размера базовой части трудовой пенсии по старости в сумме 1545 руб., с 1 октября 2009 г. — 1950 руб.;
- увеличение страховой части трудовой пенсии с 1 февраля — индексация по росту индекса потребительских цен: 2008 г. — 8%, 2009 г. — 7, 2010 г. — 6,8%, с 1 апреля — дополнительное увеличение по росту доходов Пенсионного фонда России в 2008 г. на 7,5%, в 2009 г. — на 6, в 2010 г. — на 6%;
- прожиточный минимум пенсионера: на 2008 г. — 3273 руб., на 2009 г. — 3566 руб. и на 2010 г. — 3881 руб.

За период с 2007 по 2009 г. предусматривается увеличение среднегодового размера пенсии на 1922,8 руб., или на 67,7%. Таким образом, обеспечивается решение задачи, поставленной Президентом России в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 г. по увеличению среднего размера пенсий за период с 2007 по 2009 г. не менее чем на 65%.

Вместе с тем коэффициент замещения, характеризующий отношение среднегодового размера пенсии к уровню заработной платы, останется низким и будет составлять в 2008 г. — 23,8%, в 2009 г. — 24,2, в 2010 г. — 24,4%.

Таким образом, бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации является основным документом, определяющим повседневную жизнь крупнейшего и наиболее общественно значимого финансового учреждения нашей страны. Основные задачи бюджетной политики Пенсионного фонда Российской Федерации — финансо-

вая стабилизация системы и обеспечение своевременной выплаты пенсий с учетом дополнительного увеличения расходов.

В последнее время привлекательность пенсионной реформы снизилась. С 2005 г. пересмотрен порядок проведения пенсионной реформы. В связи со снижением ставки ЕСН из реформы исключена наиболее активная часть населения (граждане страны, родившиеся в 1953—1966 гг.), чья средняя заработная плата во многом определяет уровень доходов в России. Число участников накопительного нововведения сразу же сократилось на 5 млн. Их пенсия будет складываться только из базовой ставки и страховых накоплений за каждый год работы. С января 2005 г. работодатель перестал перечислять 2% заработной платы на накопительную часть трудовой пенсии за работников: мужчин 1953—1966 и женщин 1957—1966 гг. рождения. Для лиц моложе перенесен срок перехода к 6%-ной ставке накопительных отчислений с 2006 на 2008 г. Сделано это в связи с образованием дефицита в базовой части трудовой пенсии начиная с 2005 г. в размере 74 млрд руб. с последующим увеличением. В качестве компенсации для возрастной категории, исключенной из реформы, Правительством разрабатывается законопроект о добровольном пенсионном страховании. В рамках добровольного пенсионного страхования всем желающим старше 37 лет предлагается отчислять от своего заработка 4% в государственную накопительную систему. В этом случае государство обещает добавить к их накопительным взносам еще 2%, но не менее 2 тыс. руб. в год. Правительству РФ следует честно сказать исключенным из реформы гражданам, что больше 30% от последней заработной платы государство им не обеспечит. Желающим получать достойную пенсию следует обращаться в негосударственный сектор пенсионного обеспечения. Размер взносов в негосударственный пенсионный фонд должен стать прерогативой самих граждан. Благодаря такому подходу у людей появится мотивация личного участия в реформе соразмерно своим возможностям и потребностям. И эту концепцию государству необходимо всячески пропагандировать.

Механизм инвестирования взносов с накопительных счетов в Пенсионном фонде Российской Федерации. Наиболее сложным вопросом, решаемым при переходе к накопительной системе, является выработка механизма инвестирования взносов с накопительных счетов в Пенсионном фонде Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ страховые взносы, направленные на накопление, образуя пенсионные резервы, подлежат инвестированию Пенсионным фондом России через независимые управляющие компании, список которых утверждается Правительством РФ по результатам проведения тендера. При этом каждому гражданину

России предоставлена возможность путем предоставления заявления в Пенсионный фонд РФ самостоятельно выбрать управляющую компанию, а значит, и объект инвестирования.

Какую бы управляющую компанию гражданин ни выбрал, его средства на специальном накопительном счете продолжают контролироваться Пенсионным фондом России. Управляющая компания не владеет, даже временно, средствами гражданина. Она лишь принимает инвестиционные решения — в этом основной смысл доверительного управления.

Деятельность частной управляющей компании постоянно контролируют как минимум пять независимых организаций: Министерство финансов РФ, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг, Общественный совет по надзору за инвестированием накопительной части трудовой пенсии, Специализированный депозитарий, отслеживающий все сделки управляющей компании, и Независимый аудит.

Управляющая компания — это участник рынка ценных бумаг, профессионально занимающийся доверительным управлением.

Для осуществления деятельности по управлению пенсионными средствами управляющая компания обязана пройти процедуру лицензирования в Федеральной комиссии по ценным бумагам. Допуск управляющих компаний к управлению накопительной частью пенсии граждан контролируется Министерством финансов РФ и определяется по результатам ежегодного конкурса.

Для повышения гарантий сохранности и снижения различных рисков управляющие компании обязаны страховать риск своей ответственности перед Пенсионным фондом России за нарушение договоров доверительного управления средствами пенсионных накоплений, вызванное ошибками, небрежностью или умышленными противоправными действиями работников управляющей компании либо умышленными противоправными действиями (бездействием) иных лиц.

Государство устанавливает жесткие требования к компаниям, выпускающим ценные бумаги, в которые может инвестировать управляющая компания. Контроль над действиями управляющей компании возложен на отобранный Министерством финансов РФ специализированный депозитарий. Все платежи, так или иначе связанные с управлением накопительной частью пенсии граждан, управляющая компания обязана проводить только через уполномоченные банки, выбранные Министерством финансов РФ.

Государственный контроль и требования государственных регулирующих органов гарантируют как сохранность пенсионных накоплений граждан, так и профессионализм работы управляющей компании.

Перечень видов активов, в которые могут быть размещены средства пенсионных накоплений:

- государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинированные в рублях Российской Федерации;
- государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации, номинированные в рублях Российской Федерации;
- облигации российских эмитентов, номинированные в рублях Российской Федерации, за исключением ипотечных ценных бумаг;
- акции российских эмитентов, созданных в форме открытых акционерных обществ;
- денежные средства в рублях на счетах в кредитных организациях;
- депозиты в рублях в кредитных организациях.

Структура инвестиционного портфеля должна удовлетворять следующим основным требованиям:

- максимальная доля одного эмитента или группы связанных эмитентов в инвестиционном портфеле не должна превышать 5%, за исключением государственных ценных бумаг Российской Федерации;
- депозиты в кредитной организации (кредитных организациях, входящих в одну банковскую группу) и ценные бумаги, эмитированные этой кредитной организацией (кредитными организациями, входящими в одну банковскую группу), не должны в сумме превышать 10% инвестиционного портфеля;
- максимальная доля в инвестиционном портфеле акций одного эмитента не должна превышать 10% его капитализации;
- максимальная доля в инвестиционном портфеле облигаций одного эмитента не должна превышать 10% совокупного объема находящихся в обращении облигаций данного эмитента, за исключением государственных ценных бумаг Российской Федерации;
- доля государственных ценных бумаг Российской Федерации одного выпуска не может составлять более 35% инвестиционного портфеля.

Максимальная доля следующих классов активов в инвестиционном портфеле составляет:

- государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации — 40%;
- облигации российских эмитентов (помимо облигаций, выпущенных от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации): облигации, выпущенные от имени муниципальных образований, — 40%;

- облигации российских хозяйственных обществ: в 2004 г. — 50%; в 2005 г. — 60; в 2006 г. — 70; с 2007 г. — 80%;
- акции российских эмитентов, являющихся открытыми акционерными обществами: в 2004 г. — 40%; в 2005 г. — 45; в 2006 г. — 55; с 2007 г. — 65%.

При инвестировании средств пенсионных накоплений управляющая компания обязана соблюдать иные требования, установленные законодательством Российской Федерации, постановлениями Правительства РФ, договорами с Пенсионным фондом РФ и другими нормативными правовыми актами.

Задача негосударственного пенсионного страхования заключается в том, чтобы дополнять гарантии, предоставляемые в рамках обязательного пенсионного страхования гражданам, по выплатам пенсий. Участие в негосударственном (добровольном) пенсионном страховании не регламентируется государством и реализует потребности и возможности каждого отдельного гражданина или профессионального коллектива.

Негосударственные пенсионные фонды. В России деятельность негосударственных пенсионных фондов регулируется Законом РФ «О негосударственных пенсионных фондах» (1998).

Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О негосударственных пенсионных фондах”» от 10 января 2003 г. № 14-ФЗ определено, что *негосударственный пенсионный фонд (НПФ) — особая организационно-правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения, исключительными видами деятельности которой являются:*

- деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению участников фонда в соответствии с договорами негосударственного пенсионного обеспечения;
- деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ и договорами об обязательном пенсионном страховании;
- деятельность в качестве страховщика по профессиональному пенсионному страхованию в соответствии с федеральным законом и договорами о создании профессиональных пенсионных систем.

Высшим органом управления негосударственного пенсионного фонда является Совет фонда, состоящий из представителей, учредителей, участников фонда и руководителя исполнительной дирекции. В Совет негосударственного пенсионного фонда могут также входить представители вкладчика. Нормы представительства определяются учредителями. Оперативное управление деятельностью негосударственного пенсионного фонда осуществляет исполнительная дирек-

ция. Деятельность фонда прекращается при его реорганизации или ликвидации. Решение о реорганизации и ликвидации негосударственного пенсионного фонда принимается при безусловном выполнении обязательств перед участниками.

Активы негосударственного пенсионного фонда передаются в доверительное управление одной или нескольким компаниям. Взаимоотношения между негосударственным пенсионным фондом и управляющими компаниями строятся на основании договора об управлении активами фонда, включающего размер и условия выплаты комиссионных. Компания должна иметь лицензию на соответствующий вид инвестиционной деятельности, а ее руководители и специалисты, непосредственно обеспечивающие совершение операций с ценными бумагами или участвующие в заключении сделок с ценными бумагами от лица компании, должны иметь квалификационные аттестаты на право совершения таких операций. Негосударственные пенсионные фонды пока еще не стали серьезным дополнением к государственной пенсионной системе России.

Субъекты негосударственного пенсионного страхования:

- (1) *негосударственные пенсионные фонды* — некоммерческие организации, осуществляющие выплаты негосударственных пенсий своим участникам независимо от государственного пенсионного обеспечения населения;
- (2) *вкладчики* — юридические или физические лица, являющиеся стороной пенсионного договора и перечисляющие пенсионные взносы в пользу назначенных им участников;
- (3) *участники* — лица, которым в силу заключенного между вкладчиком и фондом пенсионного договора производятся выплаты негосударственных пенсий. Участник может выступать вкладчиком в свою пользу.

Договор о негосударственном пенсионном обеспечении представляет собой соглашение между фондом и вкладчиком фонда в пользу участника фонда, в силу которого вкладчик обязуется перечислять пенсионные взносы в фонд, а фонд при наступлении пенсионных оснований — выплачивать участнику негосударственную пенсию.

Деятельность фонда состоит в привлечении добровольных целевых денежных взносов юридических и физических лиц, передаче этих средств компании по управлению активами негосударственных пенсионных взносов для осуществления пожизненно или в течение длительного времени регулярных выплат гражданам в денежной форме и других обязательств перед гражданами.

Управляющая компания — коммерческая организация, получившая лицензию и осуществляющая управление пенсионными резервами фонда на основании заключенного с фондом договора.

Пенсионные резервы — совокупность средств, находящихся в собственности фонда и предназначенных для обеспечения выплат негосударственных пенсий.

Государственное регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов заключается:

- в лицензировании деятельности фондов;
- в установлении порядка регистрации пенсионных правил фондов, нормативного размера пенсионных резервов фондов;
- в утверждении условий, которым должны соответствовать договоры об управлении пенсионными резервами фондов, заключаемые между фондами и управляющими компаниями;
- в контроле за размерами пенсионных резервов фондов, выполнением принятых фондами объемов перед вкладчиками и участниками, за деятельностью объединения гарантийных фондов, создаваемых фондами.

Дополнительное пенсионное обеспечение. Наряду с государственной системой пенсионного обеспечения в Российской Федерации формируется *дополнительное пенсионное обеспечение* как в форме *дополнительных профессиональных пенсионных систем отдельных организаций, отраслей экономики либо территорий*, так и в форме *личного пенсионного страхования граждан*, производящих накопление средств на свое дополнительное пенсионное обеспечение в страховых компаниях или *негосударственных пенсионных фондах*.

После принятия решения о создании дополнительной профессиональной пенсионной системы она становится обязательной и не может быть ликвидирована по решению ее учредителей. Дополнительная профессиональная пенсионная система должна удовлетворять ряду требований: необходимо обеспечить выплату пенсий, а не единовременных сумм и координироваться с государственной пенсионной системой в отношении видов пенсий и условий их назначения. Дополнительная профессиональная пенсионная система может быть с установленными выплатами либо с установленными взносами, солидарной или накопительной или же использовать одновременно оба этих вида.

Финансирование дополнительной профессиональной пенсионной системы предполагается осуществлять как за счет взносов работодателя, так и с участием работников. Обязательства по пенсионной системе должны иметь финансовое покрытие в форме накопленных активов и будущих поступлений взносов. При финансировании перечисленных пенсионных систем за счет взноса работодателя в них может быть предусмотрен определенный период, в течение которого уволившийся работник, «охваченный» этой системой, не приобретает пенсионных прав в случае увольнения из организации. Дополнительной профессиональной пенсионной системе, удовлетво-

ряющей установленным требованиям, могут быть предоставлены определенные налоговые льготы.

С 2004 г. негосударственные пенсионные фонды (НПФ) начали работать в системе обязательного пенсионного страхования. Из государственной системы в частную в 2004 г. перешло около 280 тыс. человек: 120 тыс. — в управляющие компании, 260 тыс. доверили свои пенсионные накопления НПФ. Решающую роль в выборе частных компаний сыграл административный ресурс. В десятке лидеров среди НПФ — фонды, обслуживающие крупные предприятия и отрасли: «ЛУКОЙЛ-Гарант», «Электроэнергетика», «Благосостояние», «Газфонд». За 2004 г. негосударственные пенсионные фонды получили из ПФ РФ пенсионные накопления примерно в сумме 2,3 млрд руб. Причины сверхскромных достижений частных компаний хорошо известны. В первую очередь это несовершенство налогового законодательства. Так, пенсионные накопления, которые застрахованный гражданин перевел в НПФ, переходят из собственности Российской Федерации в собственность НПФ. Формально эти средства считаются прибылью фонда и облагаются налогом 24%. Однако сами пенсионные накопления — это и так часть единого социального налога. Получается двойное и даже тройное налогообложение, потому что и с инвестиционного дохода, который фонд зарабатывает для граждан, он должен отдать налог на прибыль. Во-вторых, это непонимание абсолютным большинством населения смысла реформы, ее основных принципов.

На российском рынке в настоящее время действует около 300 НПФ. В то же время, по оценкам специалистов, для того чтобы обеспечить 10% работающего населения, потребуется как минимум 800 НПФ, а 30% населения — 2000 НПФ. Основная доля пенсионных взносов поступает от вкладчиков — юридических лиц. В то же время количество граждан, пользующихся услугами НПФ, имеет тенденцию к снижению, что объясняется общей неуверенностью населения в эффективности накопительной схемы. Во всем мире пенсионные фонды считаются долгосрочными инвесторами, обладающими самыми длинными финансовыми ресурсами. Обязательства, отсроченные на 20—25 лет, позволяют более гибко и широко использовать возможности инвестиционного рынка. В современной России пока мало объектов для долгосрочного инвестирования. Большая часть вложений делается исходя из краткосрочной стратегии: до 90% всех резервов вкладывается в краткосрочные инструменты, т.е. со сроком погашения до одного года, что делает инвестиции чрезвычайно зависимыми от состояния рыночной конъюнктуры. Степень риска вложений оценить весьма сложно, так как в России очень молодая рыночная система и статистических данных о банкротствах недостаточно. Специально для нашей страны используются российские версии международных рейтингов. Поэтому и функцио-

нирование негосударственных пенсионных фондов, как и государственной пенсионной системы, в России нельзя признать эффективным.

Совершенствование пенсионной системы в России. Происшедшие в ходе реформирования пенсионной системы ощутимые изменения (переход от распределительной к смешанной, распределительно-накопительной пенсионной системе, обеспечение возможности выбора застрахованными лицами порядка формирования своих пенсионных накоплений), как свидетельствует анализ, сопровождаются целым рядом проблем, тормозящих дальнейшие преобразования в пенсионном обеспечении.

В их числе реформирование льготных пенсий, назначенных ранее; общеустановленного пенсионного возраста лицам, занятым на рабочих местах с вредными и опасными условиями труда; финансирование выплаты накопительной части трудовой пенсии; обеспечение среднесрочной и долгосрочной финансовой стабильности пенсионной системы.

Остаются не в полной мере реализованными конкурентные преимущества негосударственных организаций в сфере обязательного пенсионного страхования. Требуют дальнейшего совершенствования механизмы сбора и учета страховых взносов, их отражения на индивидуальных счетах застрахованных лиц, определение методики учета операций по формированию и инвестированию пенсионных накоплений, сверки средств, учтенных на лицевом счете застрахованного лица с суммами начисленных и поступивших страховых взносов, а также учета доходов от инвестирования пенсионных накоплений.

Основными направлениями проведения пенсионной реформы являются:

(1) завершение формирования нормативной правовой базы обеспечения проведения пенсионной реформы. Разработка проектов и принятие федеральных законов:

- о профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации;
- о порядке финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии и особенностях инвестирования пенсионных накоплений, формируемых в пользу граждан пенсионного возраста в Российской Федерации;
- об особенностях финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии, сформированной в негосударственных пенсионных фондах;
- о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» и в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах», связанных с анализом их практического применения;

- о повышении уровня пенсионного обеспечения сверх роста цен с тем, чтобы в среднесрочной перспективе размеры социальных пенсий полностью обеспечивали прожиточный минимум пенсионеру и соответственно были бы повышены базовые части трудовых пенсий;
 - о правах застрахованных лиц на добровольное вступление в отношения по обязательному пенсионному страхованию;
- (2) разработка мер по развитию механизмов обязательного пенсионного страхования, дополнительного пенсионного обеспечения и добровольного пенсионного страхования, в том числе путем:
- повышения привлекательности негосударственных организаций в сфере обязательного пенсионного страхования за счет расширения предлагаемых ими форм пенсионных продуктов;
 - уточнения организационно-правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации и негосударственных пенсионных фондов;
 - разработки мер по повышению эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений и предотвращению конфликта интересов в сфере формирования и инвестирования пенсионных накоплений, закрепления порядка инвестирования пенсионных накоплений в ценные бумаги иностранных эмитентов;
 - установления требований к раскрытию информации негосударственными пенсионными фондами;
 - развития актуарной деятельности, создания институциональных основ осуществления актуарной деятельности в России, разработки законодательного акта, регулирующего основы актуарной деятельности.

Структурная единица 2.3 *Фонд социального страхования Российской Федерации*

Деятельность Фонда социального страхования Российской Федерации. Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС РФ) создан 1 января 1991 г. совместным постановлением Совета министров РСФСР и Федерации независимых профсоюзов России от 25 декабря 1990 г. № 600 «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся в РСФСР». Ныне действует в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 1992 г. До создания ФСС РФ вопросы социального страхования при временной нетрудоспособности находились в ведении профсоюзов.

Существуют следующие риски наступления временной нетрудоспособности в результате: заболевания; беременности и родов; материнства; несчастных случаев на производстве и т.д. Страхованием этих рисков занимается Фонд социального страхования.

Фонд социального страхования Российской Федерации — централизованный фонд денежных ресурсов общегосударственного назначения, обеспечивающий работающих граждан гарантированными государственными пособиями по социальному страхованию при временной нетрудоспособности.

Фонд осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, а также Положением о Фонде социального страхования Российской Федерации. Положение о Фонде утверждено Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101.

Фонд социального страхования Российской Федерации управляет средствами государственного социального страхования Российской Федерации.

Фонд является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации. 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.

Структура Фонда социального страхования Российской Федерации. При Фонде социального страхования Российской Федерации образовано *Правление*, а при региональных и центральных отраслевых отделениях — *координационные советы*, являющиеся коллегиальными совещательными органами. Управление Фондом возложено на Правление Фонда и его председателя. Председатель Фонда и его заместители назначаются Правительством Российской Федерации. Руководство деятельностью Фонда осуществляется его председателем.

Для обеспечения деятельности Фонда создан *центральный аппарат* Фонда, а в региональных и центральных отраслевых отделениях и филиалах — аппараты органов 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.

Фонд, его региональные и центральные отраслевые отделения являются юридическими лицами, имеют гербовую печать со своим наименованием, текущие валютные и иные счета в банках.

Местонахождение Фонда — г. Москва.

Отделения данного Фонда созданы во всех субъектах Российской Федерации и в 14 отраслях народного хозяйства, имеющих межрегиональный характер (железнодорожный, морской транспорт и т.д.).

Задачи Фонда социального страхования РФ. Основными задачами Фонда являются:

- обеспечение гарантированных государством пособий: по временной нетрудоспособности; беременности и родам; женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности; при усыновлении ребенка; 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, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда;
- разработка совместно с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации 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.

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.

Бюджет Фонда социального страхования РФ. В бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации подлежат зачислению следующие *доходы*:

- *налоговые доходы*:

- единый социальный налог — по ставке, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации в части, зачисляемой в Фонд социального страхования Российской Федерации;
- доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, поступающих от уплаты следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:
 - а) налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 5%;
 - б) налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 5%;
 - в) минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 20%;
 - г) единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, — по нормативу 5%;
 - д) единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 6,4%;

- *неналоговые доходы*:

- страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- недоимки, пени и штрафы по взносам в Фонд социального страхования Российской Федерации;
- доходы от размещения временно свободных средств Фонда социального страхования Российской Федерации;
- штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;
- безвозмездные поступления;
- межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Фонду социального страхования Российской Федерации;
- *прочие поступления*.

В соответствии с действующим порядком формирования бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации (Инструкция от 2 октября 1996 г., введена в действие с 1 января 1997 г.) сумма страховых взносов распределяется следующим образом:

- 74% страховых взносов остается на предприятии, бухгалтерия которого по поручению профкома делает необходимые расчеты по социальному страхованию;
- 26% страховых взносов централизуется на региональном и федеральном уровнях для предоставления помощи регионам.

Если плательщиком средств ФСС РФ (74%) до конца отчетного периода средства на цели социального страхования израсходованы не полностью, то остаток перечисляется в бюджет Фонда следующего года.

Средства Фонда направляются на следующие цели:

- 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 детских 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;

- осуществление иных мероприятий 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.

Распорядителями средств Фонда являются председатель и главный бухгалтер Фонда, а в региональных и центральных отраслевых отделениях Фонда — управляющий и главный бухгалтер отделения Фонда.

Пособие по временной нетрудоспособности — один из видов материального обеспечения рабочих и служащих за счет средств Фонда социального страхования. Оно рассчитывается исходя из числа дней нетрудоспособности по больничному листу, стажа и среднедневного заработка работника. Среднедневной заработок работника исчисляется путем деления суммы заработной платы, фактически начисленной за расчетный период (12 месяцев, предшествующих данному моменту), на число фактически отработанных в этом периоде дней.

Пособие по временной нетрудоспособности выдается в случаях:

- болезни, связанной с потерей трудоспособности; санаторно-курортного лечения;
- болезни члена семьи в случае необходимости ухода за заболевшим;
- карантина; временного перевода на другую работу в связи с заболеванием туберкулезом или профессиональным заболеванием;
- протезирования с помещением в стационар протезно-ортопедического предприятия.

Выплата пособий по социальному страхованию, оплата путевок работникам и членам их семей в санаторно-курортные учреждения, финансирование других мероприятий по социальному страхованию на предприятиях, в организациях, учреждениях и иных хозяйствующих субъектах независимо от форм собственности осуществляется через бухгалтерии работодателей. Ответственность за правильность начисления и расходования средств государственного социального страхования несет администрация страхователя в лице руководителя и главного бухгалтера.

Для обеспечения контроля за правильным начислением и своевременной выплатой пособий по социальному страхованию, проведением оздоровительных мероприятий на предприятиях, в организациях, учреждениях и иных хозяйствующих субъектах независимо от форм собственности трудовыми коллективами образуются комиссии по социальному страхованию из представителей администрации и профсоюзов (трудового коллектива) или избираются уполномоченные по социальному страхованию.

Комиссии или уполномоченные по социальному страхованию решают вопросы о расходовании средств социального страхования, предусмотренных на санаторно-курортное лечение и отдых работников и членов их семей, о распределении застрахованным путевок для санаторно-курортного лечения, отдыха, лечебного (диетического) питания, приобретенных за счет средств Фонда, рассматривают спорные вопросы по обеспечению пособиями по социальному страхованию.

Рассмотрение спорных вопросов между работниками и работодателями по обеспечению пособиями по социальному страхованию осуществляется отделением Фонда или его филиалом, зарегистрировавшим страхователя, либо в ином порядке, предусмотренном законодательством.

Страхование от несчастных случаев предназначено для возмещения ущерба, вызванного потерей здоровья или смертью застрахованного, может осуществляться в групповой (например, страхование работников предприятия) и индивидуальной формах, а также в форме *добровольного* и *обязательного* страхования (например, пассажиров, военнослужащих и других категорий граждан).

С 2000 г. на Фонд социального страхования возложены функции по *обязательному* социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, за счет которого выплачивается страховое обеспечение пострадавшим на производстве (пособие по временной нетрудоспособности при производственной травме, единовременная и ежемесячные страховые выплаты, дополнительные расходы на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию).

Тарифы страховых взносов на *обязательное* социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний устанавливаются ежегодно федеральным законом. Взносы страхования от несчастных случаев уплачиваются исключительно работодателем за работающих по трудовому договору (контракту). Задачами этого вида социального страхования являются:

- предотвращение несчастных случаев на производстве;
- восстановление трудоспособности пострадавшего, в том числе помощь в приобретении новой профессии;
- денежные страховые выплаты пострадавшему или его родственникам как возмещение понесенного работником ущерба.

Один из главных принципов *добровольного* страхования от несчастных случаев — ограничение страховой ответственности при несчастном случае с застрахованным лицом. Данное ограничение обеспечивает доступность тарифов и расширяет сферу применения страхования от несчастных случаев как дополнение социального страхования. Наибольшее распространение имеет индивидуальное страхование от несчастных случаев на случай смерти, временной нетрудоспособности (инвалидности).

К страховым событиям не относятся:

- травмы, полученные страхователем в связи с совершением им действий, в которых следственными органами или судом установлены признаки умышленного преступления;
- травмы, полученные страхователем в связи с управлением им в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения любым самоходным средством, имеющим двигатель внутреннего сгорания или электродвигатель, а также в связи с передачей управления ими лицу, находящемуся в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения;
- травмы или отравление в результате покушения страхователем на самоубийство;
- умышленное причинение себе телесных повреждений страхователем и т.д.

Выплата по договорам страхования от несчастных случаев может производиться в виде:

- (1) страховой суммы, указанной в договоре;
- (2) части страховой суммы, указанной в договоре;
- (3) пенсии;
- (4) страхового пособия;
- (5) суточного вознаграждения.

Действие договора страхования от несчастных случаев прекращается:

- по истечении срока страхования в день, предшествующий тому, в который договор вступил в силу;
- в случае выплат страховщиком полной страховой суммы, указанной в страховом свидетельстве;
- в случае смерти страхователя.

Могут быть предусмотрены другие основания для прекращения договора (например, в случае выезда страхователя на постоянное место жительства за границу).

На основании Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 г.» от 19 декабря 2006 г. № 234-ФЗ бюджет Фонда социального страхования на 2007 г. утвержден по доходам в сумме 283 869 488,4 тыс. руб., из них на обязательное социальное страхование — 1 787 676 226,1 тыс. руб., и по расходам в сумме 306 214 977,3 тыс. руб., из них на обязательное социальное страхование — 202 764 384,1 тыс. руб. и на покрытие дефицита Фонда — 23 997 158,0 тыс. руб.

Законом установлено, что доходы бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 г. формируются за счет налогов, страховых взносов и иных поступлений. Налоги и взносы на социальные нужды в доходах бюджета Фонда социального страхования составляют 213 724 652,8 тыс. руб., или 75,3%, в том числе единый социальный налог, зачисляемый в Фонд социального стра-

хования, — 170 350 458,8 тыс. руб., или 60% всех доходов; страховые взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний — соответственно 43 374 194,0 тыс. руб., или 15,3%; налоги на совокупный доход — 7 048 732,0 тыс. руб., или 2,5%; безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ — 60 371 554,3 тыс. руб., или 21,3%, в том числе средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования, передаваемые бюджету Фонда социального страхования РФ на дополнительную оплату амбулаторно-поликлинической помощи, — 4 197 943,3 тыс. руб., или 1,5%. Таким образом, доходы бюджета Фонда социального страхования на 2007 г. на 77,8% сформированы за счет налоговых доходов, на 21,3 — за счет безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и на 0,9% — за счет неналоговых доходов, а также штрафов, санкций и возмещения ущерба.

Расходы бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 г. предусмотрены по следующим функциональным разделам и подразделам (в тыс. руб. и в % ко всем расходам Фонда):

- общегосударственные вопросы — 9 732,5 и 0,003;
- социальная политика — 290 734 829,2 и 94,9;
- социальное обеспечение населения — 268 133 210,6 и 87,6;
- социальное обслуживание населения и меры социальной поддержки граждан — 7 628 591,2 и 2,5;
- социальное страхование — 14 973 027,4 и 4,8, в том числе:
 - пособие по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию — 103 314 595,2 и 33,74;
 - пособие по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний — 1 602 943,1 и 0,52;
 - пособие по беременности и родам — 27 288 054,0 и 8,91;
 - пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет — 31 535 680,0 и 10,3;
- пособие при рождении ребенка — 13 147 200,0 и 4,29;
- молодежная политика и оздоровление детей — 14 973 027 и 4,89;
- прикладные научные исследования в области социальной политики — 75 803,5 и 0,02;
- оплата путевок на санаторно-курортное лечение работников — 3 676 192,5 и 1,2;
- единовременные страховые выплаты — 561 085,8 и 0,18;
- переподготовка и повышение квалификации кадров — 497 388,2 и 0,16;
- международное сотрудничество — 9 732,5 и 0,003;
- строительство объектов общегражданского назначения — 669 600,0 и 0,22.

Как следует из Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годы» от 21 июля 2007 г. № 183-ФЗ, на 2008 г. утверждаются следующие основные характеристики Фонда социального страхования Российской Федерации:

- (1) общий объем доходов бюджета Фонда в сумме 305 665 591,3 тыс. руб., в том числе за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета в сумме 27 211 299,0 тыс. руб. и бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в сумме 16 600 000,0 тыс. руб.;
- (2) общий объем расходов бюджета Фонда в сумме 323 879 347,3 тыс. руб.;
- (3) предельный объем дефицита бюджета Фонда в сумме 18 213 756,0 тыс. руб.

Основные характеристики бюджета Фонда на плановый период 2009 и 2010 гг. утверждены в следующих величинах:

- (1) прогнозируемый общий объем доходов бюджета Фонда на 2009 г. — в сумме 346 470 113,2 тыс. руб., в том числе за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в сумме 28 081 766,2 тыс. руб. и бюджета Фонда обязательного медицинского страхования — в сумме 17 000 000,0 тыс. руб., и на 2010 г. — в сумме 389 962 820,5 тыс. руб., в том числе за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета — в сумме 34 981 312,3 тыс. руб. и бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования — в сумме 17 000 000,0 тыс. руб.;
- (2) общий объем расходов бюджета Фонда на 2009 г. — в сумме 356 067 380,0 тыс. руб. и на 2010 г. — в сумме 389 463 607,5 тыс. руб.;
- (3) предельный объем дефицита бюджета Фонда на 2009 г. — в сумме 9 597 266,8 тыс. руб. и на 2010 г. — в сумме 499 213,0 тыс. руб.

Проект Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на период до 2010 года» разрабатывался в соответствии с Методическими указаниями по корректировке показателей перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007—2009 гг. в части показателей 2008—2010 гг. и формированию проектировок федерального бюджета на 2010 г. по субъектам бюджетного планирования Минфина России (от 23 января 2007 г. № 02-02-14/111) на базе основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2008 г. и на период до 2010 г., разработанных Минэкономразвития России и направленных в Правительство Российской Федерации (от 12 апреля 2007 г. № 5010-ГГ/Д03), с учетом динамики основных показателей по формированию и расходованию средств

Фонда социального страхования Российской Федерации, данных по исполнению бюджета Фонда за 2006 г., статистических данных Фонда по показателям, характеризующим расходы на обеспечение по обязательному социальному страхованию.

Проект Федерального закона о бюджете Фонда формировался на три года в соответствии с проектом Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов РФ».

Средства федерального бюджета на выполнение государственных функций предусмотрены в соответствии с бюджетными проектами, в том числе:

- на выплату пособий работающим гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, в размерах, сверх установленных законодательством об обязательном социальном страховании: 35 200,0 тыс. руб. — на 2008 г., 40 000,0 тыс. руб. — на 2009 г., 42 600,0 тыс. руб. — на 2010 г.;
- на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации и услугами и отдельных категорий граждан из числа ветеранов протезно-ортопедическими изделиями: 8 989 699,0 тыс. руб. — на 2008 г., 9 680 090,0 тыс. руб. — на 2009 г., 10 387 050,0 тыс. руб. — на 2010 г.;
- на выплату пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию: 17 238 400,0 тыс. руб. — на 2008 г., 16 795 276,2 тыс. руб. — на 2009 г., 17 169 184,8 тыс. руб. — на 2010 г.;
- на выплату пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет в размерах, сверх установленных Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации на Чернобыльской АЭС» (в редакции Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. № 3061-1), гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк», сбросов радиоактивных отходов в реку Теча, на которых распространяется действие указанного Закона, в сумме 948 000,0 тыс. руб. — на 2008 г., 1 004 970,0 тыс. руб. — на 2009 г., 1 091 800,0 тыс. руб. — на 2010 г.

Проектом Федерального закона ассигнования на оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по санаторно-курортному лечению, включая проезд к месту лече-

ния и обратно, не предусмотрены. Указанные средства на 2008 г. были определены после 1 октября 2007 г.

Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования предусмотрены в рамках реализации национального проекта «Здоровье» на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также в части диспансерного наблюдения ребенка в начальный период его жизни в сумме 16 600 000,0 тыс. руб. — на 2008 г., 17 000 000,0 тыс. руб. — на 2009 г. и 17 000 000,0 тыс. руб. — на 2010 г.

Планируемые доходы бюджета Фонда по обязательному социальному страхованию в 2008 г. с учетом остатка средств по данному виду страхования на 1 января 2008 г. — в сумме 14 820 482,5 тыс. руб., в 2009 г. с учетом остатка средств по данному виду страхования на 1 января 2009 г. — в сумме 8 929 686,6 тыс. руб. и с учетом средств федерального бюджета на покрытие дефицита — в сумме 561 430,0 тыс. руб., а также в 2010 г. с учетом средств федерального бюджета на покрытие дефицита — в сумме 6 290 677,5 тыс. руб. позволят обеспечить финансирование всех расходных обязательств, предусмотренных бюджетом Фонда в предшествующие годы.

Текущий дефицит по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2008 г. — в сумме 3 393 273,5 тыс. руб. и в 2009 г. — в сумме 667 580,2 тыс. руб. покрывается соответственно по годам за счет остатка средств, сформировавшегося на начало 2008 г. по данному виду страхования.

Сумма резерва средств на обеспечение обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на начало 2008 г. предусмотрена с учетом ожидаемого исполнения бюджета за 2007 г. — в сумме 11 428 071,8 тыс. руб., на конец 2008 г. — 11 698 071,8 тыс. руб., на конец 2009 г. — 11 948 071,8 тыс. руб., на конец 2010 г. — 12 183 071,8 тыс. руб. На пополнение указанного резерва предполагается направить средства капитализированных платежей в объеме 270 000,0 тыс. руб. — в 2008 г., 250 000,0 тыс. руб. — в 2009 г., 235 000,0 тыс. руб. — в 2010 г. в случае ликвидации страхователей — юридических лиц.

В связи с принятием постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. № 57 «О некоторых вопросах установления в деле о банкротстве требований о выплате капитализированных платежей», содержащего разъяснения о том, что требования о капитализации, заявляемые исполнительными органами Фонда социального страхования Российской Федерации в отношении застрахованных лиц, должны квалифицироваться как требования кредиторов третьей очереди, будет начиная с 2007 г. наблюдаться тенденция к резкому снижению общего объема

поступления капитализированных платежей по новым требованиям исполнительных органов Фонда ввиду того, что у ликвидируемых страхователей, как правило, не хватает имущества и денежных средств для расчета с кредиторами третьей очереди. Поэтому в 2008—2010 гг. ожидается поступление капитализированных платежей на уровне не более 15% от их поступления в 2006 г.

Норматив оборотных денежных средств на начало каждого года установлен в размере не менее 25% среднемесячных расходов по каждому виду страхования, что соответствует минимальному необходимому объему средств, обеспечивающему финансовую устойчивость системы Фонда.

Предусмотренные проектом бюджета Фонда доходы от единого социального налога рассчитывались исходя из прогноза Минэкономразвития России по фонду оплаты труда на 2008 г. — в объеме 8921,0 млрд руб., на 2009 г. — в объеме 10 299,0 млрд руб., на 2010 г. — в объеме 11 771,0 млрд рублей и с учетом норм Налогового кодекса в редакции Федерального закона «О внесении изменений в ст. 241 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» от 6 декабря 2005 г. № 158-ФЗ на 2008 г. — в сумме 207 562 836,3 тыс. руб., на 2009 г. — в сумме 238 713 519,4 тыс. руб., на 2010 г. — в сумме 268 816 946,9 тыс. руб.

При определении налоговой базы для исчисления единого социального налога фонд оплаты труда, прогнозируемый Минэкономразвития России, снижен на 8,2%, включая суммы, не подлежащие налогообложению, суммы выплат, не уменьшающих налоговую базу по налогу на прибыль организаций и на доходы физических лиц, на вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, суммарной разницы фонда оплаты труда, с которого уплачивается налог, начисляемого в декабре текущего года и в декабре предшествующего года, сумму налоговых льгот организациям, использующим труд инвалидов.

Сумма единого социального налога снижена на величину потерь, связанных с применением налогоплательщиками специальных налоговых режимов.

Поступления в счет погашения задолженности по налогу (недоимка), пеней и штрафов предусмотрены в 2008 г. — в сумме 1 765 804,8 тыс. руб., в 2009 г. — в сумме 2 272 462,9 тыс. руб., — в 2010 г. — в сумме 3 223 250,9 тыс. руб.

Коэффициент сбора (с учетом недоимки, пени и штрафов) планируется по всем годам в размере 0,99.

По обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний принят средневзвешенный по видам экономической деятельности страховой тариф в размере 0,52% — на 2008—2009 гг. и 0,5% — на 2010 г. к начисленной по всем основаниям оплате труда.

Среднегодовой коэффициент сбора страховых взносов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с учетом недоимки принят в размере 0,98.

Общая сумма поступлений страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, включая недоимки, пени и штрафы, предусмотрена в бюджете Фонда на 2008 г. — в объеме 44 119 043,4 тыс. руб., на 2009 г. — в объеме 50 933 935,8 тыс. руб., на 2010 г. — в объеме 55 530 848,6 тыс. руб.

Доходы от недоимки, пени и штрафов по взносам в Фонд (мобилизация просроченной задолженности страхователей по страховым взносам, образовавшейся на 1 января 2001 г.) оцениваются на 2008 г. — в сумме 450 000,0 тыс. руб., на 2009 г. — в сумме 420 000,0 тыс. руб., на 2010 г. — в сумме 400 000,0 тыс. руб.

Доходы от налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы, зачисляемые в Фонд, определены на 2008 г. — в сумме 8 678 768,6 тыс. руб., на 2009 г. — в сумме — 10 287 627,8 тыс. руб., на 2010 г. — в сумме 12 203 894,7 тыс. руб., в том числе:

- единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в 2008 г. — 4 992 523,2 тыс. руб., в 2009 г. — 6 056 969,4 тыс. руб., в 2010 г. — 7 391 661,3 тыс. руб.;
- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности в 2008 г. — 3 590 717,9 тыс. руб., в 2009 г. — 4 118 409,8 тыс. руб., в 2010 г. — 4 684 320,5 тыс. руб.;
- единый сельскохозяйственный налог в 2008 г. — 95 527,5 тыс. руб., в 2009 г. — 112 248,6 тыс. руб., в 2010 г. — 127 912,9 тыс. руб.

Состав и структура расходов бюджета Фонда социального страхования на 2008 г. характеризуется следующими данными (в тыс. руб. и % к общей сумме расходов Фонда):

- общегосударственные вопросы — 3 110,4 и 0,001;
- социальная политика — 307 800 848,8 и 95,03;
- пособие по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний — 1 721 208,6 и 0,53;
- пособие по беременности и родам — 29 157 015,0 и 9,0;
- пособие при рождении ребенка — 13 464 000,0 и 4,16;
- молодежная политика и оздоровление детей — 15 497 081,0 и 4,78;
- оплата путевок на санаторно-курортное лечение работников — 3 933 525,9 и 1,21;
- Переподготовка и повышение квалификации кадров — 42 465,9 и 0,01.

Из проведенного анализа следует, что доходы Фонда социального страхования Российской Федерации в 2008 г. по сравнению с 2007 г. увеличатся на 21 796 102,9 тыс. руб., или на 7,6% (с 283 869 488,4 в 2007 г. до 305 665 591,0 в 2008 г.), расходы Фонда также увеличатся на 17 664 370,0 тыс. руб., или на 5,8% (с 306 214 977,3 тыс. руб. в 2007 г. до 323 879 347,3 тыс. руб. в 2008 г.). Предельный объем дефицита бюджета Фонда сократится в 2009 г. по сравнению с 2008 г. с 18 213 756,0 тыс. руб. до 9 597 266,0 тыс. руб. (в 1,9 раза) и к 2010 г. — в 3,6 раза, составив 499 213,0 тыс. руб. В то же время расходы Фонда на выплату пособий по временной нетрудоспособности по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний увеличатся на 7,4%; на выплату пособий по беременности и родам — на 6,8; на выплату пособий при рождении ребенка — на 2,4; на молодежную политику и оздоровление детей — на 3,5%.

За последнее десятилетие в стране сформирована система социального обслуживания граждан, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, которая требует своего дальнейшего развития и совершенствования в целях устойчивого удовлетворения потребности отдельных категорий социально незащищенных граждан в части повышения качества и увеличения объема услуг, в том числе по реабилитации и социальной интеграции инвалидов. Однако в стране до настоящего времени проблемы социальной защищенности малообеспеченных и бедных граждан остаются актуальными.

Согласно официальным данным, доля бедных в России оценивается на уровне 20%. Анализ структуры бедности свидетельствует, что среди бедных около 50% составляют лица трудоспособного возраста.

Высокое представительство трудоспособных граждан в числе бедных определяется прежде всего низким уровнем оплаты труда. Около 30% бедных составляют семьи, где все трудоспособные имеют регулярную оплачиваемую работу. Другим фактором бедности является незанятость или неполная занятость лиц трудоспособного возраста, что обуславливается недостаточным уровнем их образования. В то же время дети из бедных семей имеют значительно меньшие шансы, чем дети из обеспеченных семей, на получение высшего и среднего профессионального образования. В дальнейшем это ведет к снижению их конкурентоспособности на рынке труда и способствует воспроизводству хронических зон бедности в долгосрочной перспективе.

В территориальном разрезе бедность концентрируется в сельской местности и небольших городах.

Несмотря на тенденцию к увеличению темпов роста реальных доходов населения, отмечающуюся в 2000—2006 гг., продолжает оставаться значительным число семей, имеющих уровень потре-

ния, ненамного превышающий прожиточный минимум. Поэтому сохраняется риск увеличения числа бедных в случае возникновения неблагоприятной ценовой конъюнктуры на международных энергетических рынках и последующего ухудшения экономической ситуации в стране.

Существующие федеральные, региональные и местные программы социальной помощи слабо влияют на уровень бедности, поскольку основная часть их ресурсов, в том числе и программ адресной социальной помощи, распределяется в пользу небедных категорий населения.

Недостаточно развита практика совместного участия государственных органов, бизнеса и некоммерческих организаций в реализации совместных проектов, направленных на преодоление бедности.

Политика государства в области доходов населения. Правительством Российской Федерации выработаны основные направления сокращения масштабов бедности и развития социальной помощи, основные из них заключаются в следующем.

Главной целью политики в области доходов населения является существенное снижение уровня бедности на основе поддержания высоких темпов экономического роста, обеспечения макроэкономической стабильности, роста денежных доходов населения, повышения эффективности программ социальной защиты, направленных на борьбу с бедностью, и развития механизмов социального партнерства.

Важную роль в сокращении бедности и предотвращении ее нарастания по-прежнему играет поддержание высоких темпов экономического роста и макроэкономической стабильности. В целях предупреждения роста бедности в условиях неблагоприятной экономической конъюнктуры макроэкономическая политика должна предусматривать адекватные меры, включая поддержание на экономически безопасном уровне золотовалютных резервов и стабилизационного фонда.

Наряду с мерами макроэкономической политики, для достижения поставленной цели необходимо добиться кардинального повышения вклада государственных социальных программ в дальнейшем снижении доли бедных. В свою очередь, решение этой задачи требует коренной перестройки форм и методов работы органов социальной защиты, ориентированной, прежде всего, на тесную координацию деятельности органов социальной защиты с органами содействия занятости населения и органами, осуществляющими предоставление жилищных субсидий и иных форм социальной помощи, на основе совместного планирования и реализации социальных программ и использования единых баз данных о бедных домохозяйствах, создание единой системы обеспечения занятости и социальной защиты населения.

Важное условие для предотвращения воспроизводства зон хронической бедности — *реализация мер, направленных на повышение доступности качественного профессионального образования для детей из бедных семей*. Решение задачи предполагает реализацию совместных программ на основе тесного взаимодействия органов социальной защиты и органов образования.

Особое внимание должно быть уделено обеспечению эффективного взаимодействия органов социальной защиты и занятости с негосударственными организациями, чья деятельность направлена на оказание помощи нуждающимся категориям населения, а также с представителями делового сообщества. Необходимо обеспечить развитие механизмов частногосударственного партнерства, позволяющих объединять средства государства и частных благотворителей, а также привлекать негосударственные организации для совместной разработки и реализации программ сокращения бедности на условиях государственного социального заказа, социальных грантов и в иных формах. Для этого потребуются, в частности, внесение изменений в бюджетное, налоговое и гражданское законодательство.

Требует развития система мониторинга бедности и контроля за эффективностью и результативностью программ помощи нуждающимся на основе единых методик, отработанных в международной практике, следует обеспечить дальнейшее проведение обследований бюджетов домохозяйств и занятости населения.

В слаборазвитых и депрессивных регионах с высоким уровнем бедности первостепенное внимание необходимо уделить *мерам содействия экономическому развитию соответствующих территорий*, в том числе на основе развития инфраструктуры, целенаправленных мер по созданию благоприятного инвестиционного климата и использования механизмов частногосударственного партнерства. Эти меры должны сопровождаться усилиями по повышению качества человеческого капитала (переобучение и повышение квалификации), программ содействия развитию малого бизнеса и другими мерами, способствующими повышению экономической активности трудоспособных бедных. В случае отсутствия перспектив появления новых рабочих мест в пределах соответствующего региона (например, в ряде районов Крайнего Севера) указанные меры могут быть дополнены программами содействия трудовой миграции за пределы региона постоянного проживания.

Учитывая низкую эффективность подавляющего большинства действующих социальных программ с точки зрения сокращения бедности, на первом этапе (2007—2008) представляется нецелесообразным увеличение в реальном выражении расходов на их финансирование. Основные усилия в этот период должны быть сосредоточены на *перестройке системы оказания социальной помощи*, включающей:

- реорганизацию органов социальной защиты;

- внедрение действенных механизмов межведомственной координации;
- отработку наиболее эффективных программ в рамках локальных экспериментов;
- совершенствование системы администрирования;
- формирование баз данных и системы мониторинга эффективности реализуемых программ.

На втором этапе (2009—2011) возможен переход к широкому внедрению наиболее эффективных программ по борьбе с бедностью и перераспределение на эти цели ресурсов бюджетов всех уровней.

Росту материальной обеспеченности работающего населения будет способствовать *проведение мероприятий по повышению минимального размера оплаты труда и уровня оплаты труда работников бюджетных учреждений.*

Переход на замену большинства натуральных льгот *денежными компенсациями* и введение новых механизмов предоставления наиболее существенных натуральных льгот в рамках «*социального пакета*» будут способствовать оптимизации социальной помощи, дифференциации ее объема, содействовать улучшению материального положения миллионов граждан.

Предстоит усилить *адресный характер социальной поддержки* с тем, чтобы не допустить маргинализации малообеспеченных слоев населения и «выпадения» из системы государственной помощи граждан, не способных к самообеспечению. При реализации адресной социальной помощи будет обеспечиваться учет как доходов, так и специфических индивидуализированных особенностей различных групп населения, нуждающихся не только в материальной, но и в иных видах социальной поддержки. При этом размер денежных выплат должен стать зависимым от материального положения граждан. Это оптимизирует систему социальной помощи, позволит перераспределить бюджетные ресурсы в пользу особо нуждающихся и тем самым сократить масштаб бедности в стране.

Развитие рынка социальных услуг намечается осуществлять с учетом обеспечения доступности этих услуг для бедных групп населения. *Повышение качества и доступности социальных услуг* потребует развития страховых, рыночных механизмов, конкурентной среды, партнерства с организациями гражданского общества и бизнеса, новых моделей управления социальной инфраструктурой. Для решения данной задачи предполагается проводить работу по формированию рынка социальных услуг с равными возможностями для их поставщиков, представляющих государственные и негосударственные социальные службы, созданию новых организационно-правовых форм учреждений социального обслуживания. Будут определены приоритеты предоставления социальных услуг наиболее нуждающимся гражданам, в первую очередь одиноким пожилым гражданам по уходу

на дому. Активизируется процесс разукрупнения домов-интернатов, создания домов-интернатов и геронтологических центров малой вместимости.

Отказ от сметного финансирования государственных социальных служб потребует определения фактической стоимости каждой социальной услуги, перехода на оказание социальных услуг на основе государственного заказа, а также их полной или частичной оплаты гражданами, имеющими достаточный уровень дохода.

Особое внимание должно быть уделено *использованию потенциала социальных служб для формирования у малоимущих групп населения умений и навыков самообеспечения*, развития семейных форм малого предпринимательства, создания групп самопомощи по принципу общего места жительства, общих семейных и профессиональных интересов.

Для приведения нормативной правовой базы в соответствие с поставленными задачами предполагается:

- разработать новую редакцию федеральных законов, регулирующих сферу социального обслуживания;
- обеспечить единые требования к стандартизации предоставления социальных услуг населению, разработать в помощь органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации пакет модельных стандартов качества социальных услуг.

Для повышения качества и увеличения объема услуг по реабилитации и социальной интеграции инвалидов следует предусмотреть проведение оптимизации системы медико-социальной экспертизы, совершенствования системы реабилитации и социальной интеграции инвалидов, в том числе детей-инвалидов, обеспечения доступности для инвалидов возводимого жилья, объектов социальной инфраструктуры, транспорта.

Наряду с этим необходимо создать инфраструктуру реабилитационных центров, обеспечивающих комплексную реабилитацию инвалидов и их возвращение к полноценной жизни в обществе, активизировать формирование реабилитационной индустрии по выпуску современных технических средств реабилитации, разработать для каждого инвалида индивидуальную программу реабилитации, включающую меры по медицинской, профессиональной и социальной реабилитации.

Реализация этих мер обеспечит сокращение численности инвалидов, ежегодный возврат к труду 80—100 тыс. инвалидов, укрепление материально-технической базы реабилитационных учреждений и протезно-ортопедических предприятий, внедрение импортозамещающих технологий.

Распространение бедности среди семей с детьми обуславливает повышенный риск асоциального поведения как самих родителей, так и в первую очередь их детей, ведет к безнадзорности и проти-

воправному поведению детей, а в перспективе — к воспроизводству бедности в новых поколениях. Для предотвращения последующего воспроизводства бедности, сокращения численности безнадзорных и беспризорных, сокращения социального сиротства и противоправного поведения несовершеннолетних предполагается сосредоточить усилия на реализации следующих мер:

- проведении профилактической работы с семьями на ранних стадиях их социального неблагополучия;
- создании системы комплексной реабилитации детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;
- разработке и внедрении инновационных моделей семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей; форм и технологий профилактической и реабилитационной работы с несовершеннолетними, нуждающимися в социальной реабилитации;
- реализации мер по развитию системы внешкольного воспитания и детского спорта;
- создании системы ювенальной юстиции.

Необходимо *создание системы социальной реабилитации групп повышенного риска бедности*, включая лиц, отбывших срок лишения свободы, лиц страдающих наркотической и алкогольной зависимостью.

Структурная единица 2.4

Фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации

Медицинское страхование

Медицинское страхование — форма социальной защиты интересов населения в охране здоровья, которая осуществляется в двух видах: обязательное и добровольное.

Цель медицинского страхования — это гарантия получения медицинской помощи гражданам при возникновении страхового случая за счет накопленных средств и финансирования профилактических мероприятий¹. При организации *платной* медицины данный вид страхования является инструментом для покрытия расходов на медицинскую помощь, при *бесплатной* медицине — дополнительным источником финансирования медицинских услуг.

¹ Закон Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 28 июня 1991 г. № 1499-І (с изм. от 2 апреля, 24 декабря 1993 г. 1 июля 1994 г., 29 мая 2002 г., 23 декабря 2003 г.).

Обязательное медицинское страхование (ОМС) представляет собой составную часть государственного социального страхования и обеспечивает всем гражданам страны равные возможности в получении медицинской помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования.

Добровольное медицинское страхование (ДМС) осуществляется на основе соответствующих государственных программ и обеспечивает гражданам получение дополнительных медицинских и иных услуг сверх установленных программами обязательного медицинского страхования. Оно может быть коллективным и индивидуальным.

Субъекты медицинского страхования. *Субъектами* медицинского страхования являются гражданин, страхователь, страховая медицинская организация, медицинское учреждение. По *обязательному* медицинскому страхованию страхователями, уплачивающими страховые взносы, выступают:

- для неработающих граждан — органы государственного управления республик, краев, областей, местная администрация;
- для работающей части населения — предприятия, учреждения, организации, лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, и лица свободных профессий.

Страховая медицинская организация. На территории России создаются страховые медицинские организации, учредителями которых являются местные администрации. Эти страховые компании могут работать только при наличии лицензий на обязательное медицинское страхование. В соответствии с Положением о страховых медицинских организациях, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 октября 1993 г., эти организации обязаны заключать договоры с медицинскими учреждениями на оказание медицинской помощи застрахованным по обязательному медицинскому страхованию, создавать страховые резервы, защищать интересы застрахованных.

В качестве *страховых медицинских организаций*, осуществляющих обязательное медицинское страхование, могут выступать юридические лица, являющиеся самостоятельными хозяйствующими субъектами с любыми предусмотренными законодательством Российской Федерации формами собственности, обладающие необходимым для осуществления медицинского страхования уставным фондом и организующие свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Страховые медицинские организации не входят в систему здравоохранения.

Медицинские учреждения в системе медицинского страхования — это лечебно-профилактические учреждения, научно-исследовательские, медицинские институты, другие учреждения и отдельные лица, имеющие соответствующую лицензию и оказывающие медицинскую помощь.

Цель страховой медицинской организации — обеспечить оплату медицинской помощи, следить за полнотой и качеством предоставляемых медицинских услуг и защищать права застрахованных лиц. Страховые медицинские организации выступают в качестве посредника между гражданами, лечебно-профилактическими учреждениями и финансирующими органами — территориальными фондами обязательного медицинского страхования.

Страховая медицинская организация *вправе*:

- свободно выбирать медицинские учреждения для оказания медицинской помощи и услуг по договорам медицинского страхования;
- участвовать в аккредитации медицинских учреждений;
- устанавливать размер страховых взносов по добровольному медицинскому страхованию;
- принимать участие в определении тарифов на медицинские услуги;
- предъявлять в судебном порядке иск медицинскому учреждению или (и) медицинскому работнику на материальное возмещение физического или морального ущерба, причиненного застрахованному по их вине.

Страховая медицинская организация *обязана*:

- осуществлять деятельность по обязательному медицинскому страхованию на некоммерческой основе;
- заключать договоры с медицинскими учреждениями на оказание медицинской помощи застрахованным по обязательному медицинскому страхованию;
- добросовестно выполнять все условия заключенных договоров;
- создавать в установленном порядке страховые резервы;
- защищать интересы застрахованных.

Страховая медицинская организация не имеет права отказать страхователю в заключении договора обязательного медицинского страхования, который соответствует действующим условиям страхования.

Обязательное медицинское страхование

Гражданам Российской Федерации гарантируются предоставление медицинской помощи и ее оплата через систему ОМС в объеме и на условиях действующей на территории субъекта Российской Федерации территориальной программы ОМС, которая является составной частью территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи. Территориальная программа ОМС содержит перечень видов и объемов медицинской помощи, финансируемых за счет средств обязательного медицинского страхования, перечень медицинских учреждений,

работающих в системе обязательного медицинского страхования, условия и порядок предоставления медицинской помощи в них.

Гражданам Российской Федерации выдается **страховой медицинский полис ОМС** — документ, удостоверяющий заключение договора по обязательному медицинскому страхованию граждан.

Страховой медицинский полис имеет силу на всей территории Российской Федерации, а также на территории других государств, с которыми Российская Федерация имеет соглашения об обязательном медицинском страховании граждан. Перечень заболеваний, видов, объемов и условий оказания медицинской помощи, входящих в федеральную программу государственных гарантий, утверждается Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Права гражданина в системе ОМС. Гражданин Российской Федерации имеет *право* на:

- выбор медицинской страховой организации, медицинского учреждения и врача;
- получение медицинской помощи на всей территории Российской Федерации, в том числе за пределами постоянного места жительства;
- получение медицинских услуг в соответствии с условиями договора независимо от размера фактически выплаченного страхового взноса;
- предъявление иска страхователю, страховой медицинской организации, медицинскому учреждению, в том числе на материальное возмещение причиненного по их вине ущерба независимо от того, предусмотрено это договором или нет.

Граждане, не имеющие гражданства Российской Федерации, и иностранные граждане, проживающие на территории Российской Федерации, имеют такие же права и обязанности в системе медицинского страхования, как и граждане Российской Федерации. Медицинское страхование граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом, осуществляется на основе двусторонних соглашений Российской Федерации со странами пребывания граждан Российской Федерации.

Реализация обязательного медицинского страхования может осуществляться следующими *способами*:

- (1) роль страховщика выполняет страховая медицинская организация. В этом случае собранные в ФОМС средства поступают в страховую медицинскую организацию (СМО), а оттуда — в медицинские учреждения. Финансирование СМО территориальными ФОМС осуществляется на основе дифференцированных подушевых нормативов в соответствии с числом застрахованных лиц. Если этих средств для оплаты оказанных

медицинских услуг недостаточно, СМО может финансировать разницу за счет либо собственных средств, либо кредитов территориального фонда;

(2) роль страховщика выполняет Фонд обязательного медицинского страхования (филиал Фонда);

(3) роль страховщика выполняют как страховые медицинские организации, так и филиалы Фонда.

Во втором и третьем случаях финансирование медицинских учреждений, оказывающих услуги по обязательному медицинскому страхованию, осуществляется территориальными ФОМС и СМО по финансовым нормативам или тарифам. Тарифы устанавливаются на основе соглашения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, СМО и профессиональными медицинскими ассоциациями;

(4) собранные средства распределяются ФОМС между учреждениями здравоохранения по указаниям органов здравоохранения.

Страхователи заключают со страховой медицинской организацией договор обязательного медицинского страхования, в котором изложены обязательства последней при наступлении страхового случая. Полученные от Фонда средства страховые медицинские организации используют на оплату медицинских услуг, формирование резервов, оплату труда своих работников и на другие цели.

Объектом добровольного медицинского страхования является страховой риск, связанный с затратами на оказание медицинской помощи при возникновении страхового случая.

Обязательное медицинское страхование (ОМС) — один из наиболее важных элементов системы социальной защиты населения в части охраны здоровья и получения необходимой медицинской помощи в случае заболевания. В России обязательное медицинское страхование является *государственным* и *всеобщим*. Это означает, что государство в лице своих законодательных и исполнительных органов определяет основные принципы организации ОМС, устанавливает тарифы взносов, круг страхователей и создает специальные государственные фонды для аккумуляции взносов на ОМС. Всеобщность ОМС заключается в обеспечении всем гражданам равных гарантированных возможностей получения медицинской, лекарственной и профилактической помощи в размерах, устанавливаемых государственными программами ОМС.

Основная *цель* ОМС состоит в сборе и капитализации страховых сборов и предоставлении за счет собранных средств медицинской помощи всем категориям граждан на законодательно установленных условиях и в гарантированных размерах. ОМС является частью государственной системы социальной защиты наряду с пенсионным,

социальным страхованием и страхованием по безработице. Также благодаря системе ОМС осуществляется дополнительное к бюджетным ассигнованиям финансирование здравоохранения и оплаты медицинских услуг. Необходимо отметить, что возмещение заработка, потерянного во время болезни, осуществляется уже в рамках другой государственной системы — социального страхования и не является предметом ОМС.

Медицинское обслуживание в рамках ОМС предоставляется в соответствии с базовыми и территориальными программами обязательного медицинского страхования, разрабатываемыми на уровне Федерации в целом и в субъектах Федерации.

Основные гарантии, предоставляемые бесплатно в рамках ОМС. Основными гарантиями являются:

- скорая медицинская помощь при состояниях, угрожающих жизни или здоровью гражданина или окружающих его лиц, вызванных внезапными заболеваниями, обострениями хронических заболеваний, несчастными случаями, травмами и отравлениями, осложнениями беременности и при родах;
- амбулаторно-поликлиническая помощь, включая проведение мероприятий по профилактике (в том числе диспансерному наблюдению), диагностике и лечению заболеваний как в поликлинике, так и на дому;
- стационарная помощь при:
 - острых заболеваниях и обострениях хронических болезней, отравлениях и травмах, требующих интенсивной терапии, круглосуточного медицинского наблюдения и изоляции по эпидемиологическим показаниям;
 - патологии беременности, родах и абортax;
 - плановой госпитализации в целях проведения лечения и реабилитации, требующих стационарного режима.

Фонды обязательного медицинского страхования в Российской Федерации

Финансовые средства государственной системы ОМС формируются за счет обязательных целевых платежей различных категорий страхователей.

Управление созданными средствами осуществляют специально созданные для этих целей самостоятельные государственные некоммерческие финансово-кредитные учреждения — федеральный и территориальные (по субъектам Российской Федерации) фонды ОМС. Эти фонды действуют в соответствии с Положением о федеральном обязательном медицинском страховании и Положением о территори-

альном медицинском страховании, утвержденными постановлениями Федерального Собрания РФ от 24 февраля 1993 г. (в ред. Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ (ред. 24 марта 2001 г.)).

Непосредственно предоставлением страховых услуг в рамках ОМС занимаются страховые медицинские организации, имеющие лицензию на проведение ОМС и заключившие соответствующие договоры с территориальными фондами ОМС. Они призваны осуществлять оплату предоставляемых гражданам медицинских услуг за счет средств, выделяемых им на эти цели территориальными фондами, и контролировать правильность и размеры оказываемой медицинской помощи.

Фонды обязательного медицинского страхования в Российской Федерации образованы в соответствии с Законом РСФСР «О медицинском страховании граждан РСФСР» от 28 июня 1991 г., который определяет правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования и направлен на усиление заинтересованности и ответственности как самого застрахованного, так и государства, предприятия, учреждения, организации в охране здоровья работников.

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

Деятельность фондов обязательного медицинского страхования регулируется Уставом Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. «Об утверждении Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» (в ред. Постановления Правительства РФ от 16 декабря 2004 г. № 795).

Средства фондов находятся в государственной собственности, не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

Доходы фондов обязательного медицинского страхования формируются за счет налоговых, неналоговых доходов, безвозмездных поступлений, прочих доходов.

Расходование средств фондов обязательного медицинского страхования осуществляется исключительно на цели, определенные законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, регламентирующим их деятельность, в соответствии с бюджетами указанных фондов, утвержденными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. К основным *задачам* Федерального фонда обязательного медицинского страхования можно отнести следующие:

- 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 для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

В целях выполнения основных задач Федеральный фонд выполняет следующие *функции*:

- осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы 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;
- 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 обязательного медицинского страхования 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 обязательного медицинского страхования 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 международном сотрудничестве по вопросам обязательного медицинского страхования в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- ежегодно в установленном порядке представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов об утверждении бюджета Федерального фонда на соответствующий год и о его исполнении;
- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации расходы на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами.

В бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования подлежат зачислению следующие доходы:

- *налоговые доходы:*
 - единый социальный налог — по ставке, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации в части, зачисляемой в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;
 - доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, поступающие от уплаты следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:
 - а) налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 0,5%;
 - б) налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 0,5%;

- в) минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 2%;
- г) единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 0,5%;
- д) единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 0,2%;
- *неналоговые доходы:*
 - недоимки, пени и штрафы по взносам в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;
 - доходы от размещения временно свободных средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
 - штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;
- *безвозмездные поступления:*
 - межбюджетные трансферты из федерального бюджета, передаваемые Федеральному фонду обязательного медицинского страхования;
- *прочие поступления.*

Средства Федерального ФОМС используются на оплату медицинских услуг, предоставляемых гражданам, мероприятий по подготовке и переподготовке специалистов, на развитие медицинской науки, улучшение материально-технического обеспечения здравоохранения и другие цели.

Средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования используются в основном для *выравнивания условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования по финансированию программ обязательного медицинского страхования.*

Основная сумма расходов — это субвенции на выравнивание условий деятельности территориальных фондов ОМС и финансирование целевых программ в рамках ОМС. Распределение субвенций территориальным фондам ОМС осуществляется с применением Положения о порядке предоставления Фондом субвенций территориальным фондам ОМС субъектов Российской Федерации. Кроме того, используется методика комплексной оценки территории и деятельности системы ОМС субъекта Российской Федерации для обоснования потребности в субвенциях Фонда.

В соответствии с Федеральным законом «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2007 г.» от 29 декабря 2006 г. № 243-ФЗ *доходы* бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 г. сформированы в размере 139 643 350,4 тыс. рублей, что больше по сравнению с доходами бюджета Фонда на 2006 г. на 26 262 883,30 тыс. руб., или на 21,3%.

Доходы сформированы за счет:

- *доходов от поступления единого социального налога (ЕСН).*

В 2007 г. поступления от ЕСН составили 65 477 000 тыс. руб.,

что на 17,6% больше, чем это предусмотрено в бюджете ФФОМС на 2006 г. В структуре совокупных доходов ЕСН занимает 46,9%;

- *недоимок, пеней и штрафов по взносам в ФФОМС* в размере 46 948,1 тыс. руб., что ниже по сравнению с 2006 г. на 23,6%;
- *налогов на совокупный доход* в размере 732 366,00 тыс. руб., что составляет 135,6% от поступлений 2006 г., из них:
 - единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 420 446,20 тыс. руб., или 141,9% от уровня 2006 г.;
 - единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности в размере 309 195,30 тыс. руб., или 127,5% показателя 2006 г.;
 - единый сельскохозяйственный налог в размере 2724,50 тыс. руб., или 94,6% от показателя 2006 г.
- *средств, перечисляемых ФФОМС из федерального бюджета*. Общая сумма перечисленных из федерального бюджета средств составила 73 387 036,3 тыс. руб., или 52,6% от общей суммы доходов Фонда, в том числе на:
 - обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) — 3 402 600 тыс. руб. и 2,4% в структуре доходов;
 - реализацию мероприятий в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования — 6 000 000,00 тыс. руб. и 4,3% в структуре доходов;
 - проведение «пилотного» проекта в субъектах Российской Федерации, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения, — 4 000 000,00 тыс. руб. и 2,9% в структуре доходов;
 - денежные выплаты участковым терапевтам, участковым педиатрам, врачам общей (семейной) практики, медицинским сестрам соответствующих врачей — 20 793 585,80 тыс. руб., или 14,9% в структуре доходов. С 2006 г. расходы по этой статье увеличились на 162,4%;
 - проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан — 4 000 000,00 тыс. руб. и 2,9% в структуре доходов;
 - проведение диспансеризации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в стационарных учреждениях, — 290 600,00 тыс. руб. и 0,2% в структуре доходов.

Федеральным законом «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год» от 29 декабря 2006 г. № 243-ФЗ общий объем *расходов* ФФОМС предусмотрен в сумме 139 573 350,40 тыс. руб. (123,2% от уровня 2006 г.). Проанализируем основные расходы ФФОМС в 2007 г.

Общегосударственные вопросы. Расходы на содержание органов управления государственных внебюджетных фондов составили 149 654,20 тыс. руб., или 0,11% всех расходов, рост по сравнению с 2006 г. — 121,8%.

Здравоохранение и спорт. Расходы на эти цели в Фонде составили 139 407 318,1 тыс. руб., или 99,88% всех расходов Фонда, рост по сравнению с 2006 г. составил 123,1%, в том числе на:

- обязательное медицинское страхование — 66 015 631,8 тыс. руб., или 47,3 всех расходов, рост по сравнению с 2006 г. составил 117,7%, из них:
 - объем средств ФФОМС, направляемых бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования в виде субсидий на выполнение территориальных программ обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования в 2007 г., составил 41 823 300,00 тыс. руб., что на 25,8% больше, чем было предусмотрено бюджетом ФФОМС на 2006 г. Удельный вес средств бюджета Фонда, передаваемых бюджетам ТФОМС в общем объеме расходов на 2007 г., составил 30%;
 - средства на формирование нормированного страхового запаса в размере 6 230 331,80 тыс. руб., или 125,9% от суммы 2006 г. и 4,46% в структуре совокупных расходов Фонда;
 - средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования, передаваемые бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации на оказание работающим гражданам первичной медико-санитарной помощи, оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни составили 17 500 000 тыс. руб., или 12,5% в структуре всех расходов, снизились по сравнению с 2006 г. на 2,9 п.п.
- трансферты, передаваемые Федеральному фонду обязательного медицинского страхования, — 73 387 036,3 тыс. руб., рост по сравнению с 2006 г. составил 128,5%, из них на:
 - оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан по обеспечению лекарственными средствами — 34 900 250,5 тыс. руб., или 25% всех расходов, рост по сравнению с 2006 г. составил 120%;
 - субсидии бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан — 4 000 000,0 тыс. руб., или 2,9% всех расходов, рост по сравнению с 2006 г. составил 200%;
 - средства, передаваемые в виде субвенций территориальному фонду обязательного медицинского страхования на финан-

совое обеспечение государственного задания, направляемые на осуществление денежных выплат медицинским работникам, составили 20 793 585,80 тыс. руб., или 14,9% всех расходов, рост по сравнению с 2006 г. составил 162,4%. Денежные выплаты были установлены на уровне 2006 г., а именно: в размере 10 000 руб. в месяц для врача-терапевта участкового, врача-педиатра участкового, врача общей практики (семейного врача) и 5000 руб. в месяц для медицинской сестры участковой врача-терапевта участкового, медицинской сестры участковой врача-педиатра участкового, медицинской сестры врача общей практики (семейного врача);

- субсидии бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на реализацию мероприятий в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования составили 6 000 000 тыс. руб., или 4,3% всех расходов. Это новое направление расходования средств;
- субсидии, передаваемые территориальным фондам обязательного медицинского страхования на проведение пилотного проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения, составили 4 000 000,0 тыс. руб., или 2,9% всех расходов. Это новое направление расходования средств;
- субсидии бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) составили 3 402 600,0 тыс. руб., или 2,4% всех расходов, рост по сравнению с 2006 г. составил 106%;
- субвенции бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на проведение диспансеризации находящихся в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составили 290 600,0 тыс. руб., или 0,2% всех расходов. Это новое направление расходования средств.

Прикладные научные исследования в области здравоохранения и спорта. Расходы на эти цели составили 4650,0 тыс. руб., или 0,003% всех расходов, рост по сравнению с 2006 г. составил 108,1%.

В соответствии с Федеральным законом «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009—2010 гг.» от 21 июля 2007 г. № 184-ФЗ бюджет ФФОМС на период 2008—2010 гг., сбалансированный по доходам и расходам, составляет:

- на 2008 г. — 123 241 204,4 тыс. руб.;
- на 2009 г. — 119 987 658,2 тыс. руб.;
- на 2010 г. — 104 482 669,0 тыс. руб.

Доходы бюджета Фонда на 2008 г. и на период до 2010 г. формируются за счет следующих источников.

1. *Налоги* (сумма поступлений единого социального налога): на 2008 г. — 76 697 800,0 тыс. руб., на 2009 г. — 87 565 600,0 тыс. руб., на 2010 г. — 98 975 800,0 тыс. руб.

Предусматриваемые в бюджете Фонда доходы от поступления ЕСН рассчитаны исходя из прогноза Минэкономразвития России, фонда оплаты труда на 2008—2010 гг. в размере: 8921 млрд руб., 10 299 млрд руб., 11 771 млрд руб. — с учетом коэффициентов корректировки фонда заработной платы, эффективной ставки налога, коэффициента собираемости и других расчетных параметров.

При этом ежегодный прирост доходов к предыдущему году составил, соответственно 17, 14 и 13%.

2. *Отчисления от единых налогов, взимаемых в связи с применением упрощенной системы налогообложения, на вмененный доход и других, подлежащих зачислению в бюджет Фонда в соответствии с законодательством Российской Федерации*, на 2008 г. — 841 620,0 тыс. руб., на 2009 г. — 958 173,0 тыс. руб., на 2010 г. — 1 078 634,0 тыс. руб.

Ежегодный прирост доходов к предыдущему году составил соответственно 15, 14 и 13% (см. Приложение 8).

3. *Суммы недоимок, пеней и штрафов по взносам в ФОМС*, подлежащих зачислению в бюджет Фонда в соответствии с законодательством Российской Федерации: на 2008 год — 27 403,0 тыс. рублей, на 2009 г. — 20 936,0 тыс. руб., на 2010 г. — 15 995,0 тыс. руб.

Поступления рассчитаны с учетом динамики фактических поступлений с 2004 по 2006 г.

4. *Средства федерального бюджета, передаваемые в бюджет Фонда* в соответствии с законодательством Российской Федерации, в размере, установленном Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 годов».

Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету ФФОМС, определены в следующих размерах (без учета средств на оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами): на 2008 г. — 45 674 381,4 тыс. руб., на 2009 г. — 31 442 949,2 тыс. руб., на 2010 г. — 4 412 240,0 тыс. руб.

Удельный вес средств федерального бюджета, передаваемых бюджету ФФОМС (без учета средств на оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами), в общем объеме доходов на 2008—2010 гг. составит соответственно 37, 26 и 4%.

Расходы в бюджете ФФОМС на 2008 г. и на период до 2010 г. предусмотрены: на 2008 г. — 123 241 204,4 тыс. руб., на 2009 г. — 119 987 658,2 тыс. руб., на 2010 г. — 104 482 669,0 тыс. руб. Снижение общих расходов ФОМС на 2008 г. по сравнению с 2007 г. составит 12%.

В общем объеме расходов предусмотрены межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации, в сумме до: 16 600 000,0 тыс. руб. — на 2008 г., 17 000 000,0 тыс. руб. — на 2009 г., 17 000 000,0 тыс. руб. — на 2010 г. Их удельный вес в расходах составит 13, 14 и 16% соответственно.

Структура расходов за счет средств федерального бюджета, передаваемых бюджету ФОМС в 2008—2010 гг., представлена следующим образом.

Сумма расходов на оказание *отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами* впервые не указана, так как средства на эти цели предусмотрены в бюджете Пенсионного фонда РФ на 2008 г. и на период до 2010 г. в общем объеме средств на ежемесячные денежные выплаты для предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан.

Расходы на обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) предусмотрены: на 2008 г. — 3 538 700,0 тыс. руб., на 2009 г. — 3 822 570,0 тыс. руб., на 2010 г. — 4 071 040,0 тыс. руб.

Реализация мероприятий в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования с учетом неполного использования средств федерального бюджета на оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными средствами и ассигнований федерального бюджета, передаваемых в бюджет Фонда в 2008 г. в сумме 15 000 000,0 тыс. руб., в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Учитывая, что территориальные программы обязательного медицинского страхования в основном являются дефицитными, выделение 15 000 000,0 тыс. руб. может хотя бы частично компенсировать регионам расходы, понесенные в 2007 г. на дополнительное лекарственное обеспечение за счет средств вышеназванных программ

Расходы на проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан в бюджете Фонда запланированы на уровне 2007 г. и составляют: 2008 г. — 4 000 000,0 тыс. руб., 2009 г. — 4 000 000,0 тыс. руб. Расходы на 2010 г. не определены, поскольку решение по реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» на 2010 г. не принято.

Расходы на финансовое обеспечение государственного задания в соответствии с программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи предусмотрены: на 2008 г. — 22 829 098,4 тыс. руб., на 2009 г. — 23 300 000,0 тыс. руб. Расходы на 2010 г. не определены, поскольку решение по реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» на 2010 г. не принято. Указанные расходы в 2008 г. пла-

нируется увеличить на 10% по сравнению с 2007 г. и на 2% в 2009 г. по сравнению с 2008 г.

Структура расходов бюджета Фонда на 2008 г. и на период до 2010 г. имеет следующий вид.

Международные культурные, научные и информационные связи — объем расходов ФОМС предусмотрен: на 2008 г. — 321,0 тыс. руб., на 2009 г. — 342,8 тыс. руб., на 2010 г. — 365,1 тыс. руб. Их удельный вес в структуре расходов составляет 0,0003% и на протяжении трех лет не изменяется. Указанные средства планируется направить на обмен делегациями с государствами — участниками СНГ, европейскими странами, участие в международных конференциях и совещаниях, участие в реализации международных проектов по программам международных организаций.

Расходы на содержание аппарата органов управления государственных внебюджетных фондов — объем расходов предусмотрен: на 2008 г. — 232 196,0 тыс. руб., на 2009 г. — 262 917,0 тыс. руб., на 2010 г. — 281 841,8 тыс. руб. Общий объем указанных расходов включает расходы на оплату труда, текущее содержание ФФОМС, проведение всероссийских совещаний и конференций. Ежегодный рост расходов составляет соответственно 55, 13 и 7% по отношению к предыдущему году.

Увеличение административных расходов ФФОМС в 2008 г. более чем на 50% по сравнению с расходами 2007 года обосновывается прогнозируемым увеличением заработной платы с 1 декабря 2008 г. на 15% в соответствии с методическими указаниями Минфина России, а также необходимостью проведения ремонта здания ФФОМС (более 30% от объема увеличения).

Переподготовка и повышение квалификации кадров — объем расходов ФОМС предусмотрен: на 2008 г. — 11 559,1 тыс. руб., на 2009 г. — 11 937,2 тыс. руб., на 2010 г. — 12 323,1 тыс. руб. Увеличение этого показателя бюджета на 2008—2010 гг. — 41, 3 и 3% соответственно.

Указанные средства предполагается направить на оплату расходов, связанных с переподготовкой, повышением квалификации кадров, стажировкой специалистов системы обязательного медицинского страхования в зарубежных образовательных учреждениях. Значительное увеличение расходов по сравнению с 2007 г. связано с обновлением и увеличением персонала Фонда.

В бюджете Фонда предусмотрены *межбюджетные трансферты* в следующих размерах: на 2008 г. — 122 437 768,7 тыс. руб., на 2009 г. — 119 357 220,7 тыс. руб., на 2010 г. — 103 913 606,5 тыс. руб. Трансферты предполагается разделить на две части: для Фонда социального страхования Российской Федерации и для территориальных фондов.

Трансферты для Фонда социального страхования Российской Федерации предназначены для оплаты *медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также*

диспансерного наблюдения ребенка в течение первого года жизни в следующих суммах: на 2008 г. — 16 600 000,0 тыс. руб. и на 2009—2010 гг. — по 17 000 000,0 тыс. руб. Согласно ст. 10 Федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» указанные денежные средства планируется направить в бюджет Фонда социального страхования РФ на оплату государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения услуг по медицинской помощи женщинам в период беременности в сумме 3000 руб., в период родов и в послеродовом периоде в сумме 6000 руб. за каждую женщину, получившую указанные услуги, а также за диспансерное наблюдение каждого ребенка в течение первого года жизни, поставленного на диспансерный учет в возрасте до трех месяцев, в течение первых 6 месяцев — в сумме 1000 руб. и за диспансерное наблюдение каждого ребенка в течение последующих 6 месяцев с момента его постановки на диспансерный учет в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, — в сумме 1000 руб.

За счет средств системы обязательного медицинского страхования в Федеральном законе о бюджете ФОМС на 2008 г. и на период до 2010 г. предусмотрены следующие *расходы по выполнению территориальных программ в рамках базовой программы*. Расходы предусмотрены: на 2008 г. — 49 823 300,0 тыс. руб., на 2009 г. — 70 914 271,5 тыс. руб., на 2010 г. — 82 501 366,5 тыс. руб. Их удельный вес в общем объеме расходов на 2008—2010 гг. составит соответственно 40, 59 и 79%.

Необходимо отметить, что средства, передаваемые из бюджета Фонда в бюджеты территориальных фондов в виде дотаций и субсидий, не обеспечивают покрытия дефицита территориальных программ, который, по данным ФФОМС, составлял в 2006 г. по Российской Федерации 25,3%, в том числе: по Центральному федеральному округу — 19,6%, по Северо-Западному федеральному округу — 17,1, по Южному федеральному округу — 29,4, по Приволжскому федеральному округу — 30,0, по Уральскому федеральному округу — 21, по Сибирскому федеральному округу — 33%. Без дефицита были утверждены территориальные программы в Ямало-Ненецком автономном округе, Ненецком автономном округе, Тюменской области, Липецкой области. Данное обстоятельство обусловлено тем, что в Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, составной частью которой является базовая программа, отсутствует привязка подушевого финансового норматива к МРОТ, доле ВВП или другим показателям; не детализированы категории граждан, которым медицинская помощь должна оказываться бесплатно; система нормирования и финансирования стационарного сектора ориентирована на койкодни, медико-экономические стандарты финансово не подкреплены.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг. бездефицитен и сбалансирован по доходам и расходам в течение всего периода, а его доходы и расходы в период с 2008 по 2010 гг. снизятся на 15,2%, что связано с отсутствием решения Правительства Российской Федерации по реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» в 2010 г.

Территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

В Российской Федерации, как уже ранее было отмечено, в рамках субъектов Российской Федерации органами законодательной и исполнительной власти создаются территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Территориальным фондам обязательного медицинского страхования принадлежит основная роль в финансовом обеспечении здравоохранения территорий. Для обеспечения финансовой устойчивости системы ОМС разработаны правила составления, рассмотрения и исполнения бюджета территориального ФОМС, зарегистрированные в Министерстве юстиции РФ (Минюсте России) 24 декабря 2003 г. № 5359. Они позволяют обеспечивать методологическое единство подходов к формированию показателей бюджетов территориальных ФОМС и регламентацию их деятельности по составлению, рассмотрению проекта бюджета, его утверждению и исполнению.

Финансовые средства территориальных фондов находятся в государственной собственности Российской Федерации, не входят в состав бюджетов и других фондов и изъятию не подлежат.

Территориальный фонд обязательного медицинского страхования осуществляет следующие *функции*:

- аккумулирует финансовые средства на обязательное медицинское страхование;
- финансирует ОМС по дифференцированным душевым нормативам;
- выравнивает финансовые ресурсы городов и районов, направляемые на ОМС;
- накапливает финансовые ресурсы для обеспечения устойчивой системы ОМС;
- разрабатывает правила ОМС граждан на территории Российской Федерации;
- контролирует поступление в территориальный ФОМС страховых взносов и использование финансовых средств на ОМС;
- ведет персонифицированный учет по всем категориям плательщиков страховых взносов в Российской Федерации;
- согласовывает с органами исполнительной власти, медицинскими ассоциациями территориальную программу ОМС населения;

- взаимодействует с ФФОМС и другими территориальными фондами.

В *бюджеты* территориальных государственных внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования подлежат зачислению следующие доходы:

- *налоговые доходы*:
 - единый социальный налог — по ставке, установленной Налоговым кодексом Российской Федерации, в части, зачисляемой в территориальные фонды обязательного медицинского страхования;
 - доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, поступающие от уплаты следующих налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:
 - а) налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 4,5%;
 - б) налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 4,5%;
 - в) минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, — по нормативу 18%;
 - г) единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 4,5%;
 - д) единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 3,4%;
- *неналоговые доходы*:
 - недоимки и пени по взносам в территориальные фонды обязательного медицинского страхования;
 - доходы от размещения временно свободных средств территориальных фондов обязательного медицинского страхования;
 - штрафы, санкции, суммы, поступающие в результате возмещения ущерба;
 - безвозмездные поступления:
 - межбюджетные трансферты из Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
 - межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации, передаваемые территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе поступления в качестве страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;
- *прочие поступления*, предусмотренные законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Остатки средств на начало и конец отчетного периода не относятся к доходам территориального фонда и являются источниками

внутреннего финансирования дефицита бюджета территориального фонда.

Выравнивание финансовых ресурсов обязательного медицинского страхования производится путем передачи средств территориальных фондов филиалам до достижения установленного на территории среднечеловеческого норматива.

Общая сумма расходов на выполнение территориальной программы ОМС включает *расходы*:

- на финансирование страховых медицинских организаций, заключивших договоры финансирования обязательного медицинского страхования по дифференцированным подушевым нормативам, устанавливаемым правлением территориального фонда, на оплату медицинских услуг, расходов на ведение дела и формирование резервов;
- на оплату медицинских услуг, оказываемых гражданам, застрахованным территориальным фондом (в случае осуществления обязательного медицинского страхования территориальным фондом);
- на оплату лечения жителей других субъектов Российской Федерации;
- на формирование нормированного страхового запаса территориального фонда, предназначенные для обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации, резервируемые на случай возникновения критических ситуаций с финансированием территориальной программы ОМС и не являющиеся свободными финансовыми средствами.

Величина нормированного страхового запаса определяется в соответствии с Приложением № 1 к Временному порядку финансового взаимодействия и расходования средств в системе обязательного медицинского страхования граждан, утвержденному Федеральным фондом обязательного медицинского страхования 5 апреля 2001 г. № 1518/21-1 по согласованию с Минздравом России 6 апреля 2001 г. № 2510/3586-01-34 и Минфином России 27 апреля 2001 г. № 12-03-14 (регистрационный номер Минюста России 2756 от 20 июня 2001 г.).

Объем средств, направляемых на выполнение *управленческих функций территориальным фондом (филиалами)*, определяется по нормативу, устанавливаемому исполнительным директором по согласованию с правлением территориального фонда, в соответствии с рекомендациями Федерального фонда по определению средств на содержание территориального фонда в процентах к сумме прогнозируемых поступлений без учета остатка средств на начало года и отражается в расходной части бюджета территориального фонда в абсолютной величине.

Расходы на выполнение управленческих функций территориальным фондом (филиалами) осуществляются в соответствии со

сметой, утверждаемой исполнительным директором территориального фонда.

Расходы на финансирование иных мероприятий, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации по обязательному медицинскому страхованию, предусматриваются в бюджете территориального фонда при условии обеспеченности территориальной программы ОМС финансовыми средствами и имеющихся дополнительных возможностей. Указанные расходы включают:

- расходы на выполнение региональных целевых программ по обязательному медицинскому страхованию;
- прочие расходы.

Целевые программы утверждаются в установленном порядке в объемах финансирования, согласованных с органом управления здравоохранением субъекта Российской Федерации.

К прочим расходам относятся расходы на обучение специалистов системы обязательного медицинского страхования, информационно-публицистическую деятельность, проведение семинаров, совещаний и др.

Расходы на осуществление финансирования научно-исследовательских работ, международное сотрудничество находятся в исключительной компетенции Федерального фонда и в расходную часть бюджета территориального фонда не включаются.

Реформа здравоохранения

В последнее десятилетие состояние здоровья населения России заметно ухудшилось. Средняя продолжительность жизни граждан на 10—12 лет ниже, чем в странах с развитой экономикой. Смертность населения с 1993 по 2003 г. увеличилась на 13,1%, в том числе лиц в трудоспособном возрасте — на 6,7%. Высокими по сравнению со средневропейскими показателями остаются уровни материнской, младенческой и детской смертности. Только треть детей в возрасте до 18 лет здоровы. Растет потребность в медицинской помощи, так как течение болезней становится более тяжелым и длительным. Увеличивается удельный вес запущенных патологий, лечение которых требует значительных затрат.

В системе здравоохранения накопились следующие серьезные *проблемы*:

- (1) ограниченность государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, отсутствие профилактики заболеваний, а также несбалансированность их с имеющимися финансовыми ресурсами. Как следствие этого, нарастает платность медицинской помощи, причем в неконтролируемых формах. Доступность медицинской помощи для населения снижается, причем в наиболее сложном положении оказываются наи-

менее обеспеченные слои граждан. Назрела необходимость в уточнении системы государственных гарантий, неотъемлемой частью которой является профилактика заболеваний;

- (2) сложившаяся система обязательного медицинского страхования (ОМС) не обеспечивает существенного влияния на эффективность использования ресурсов здравоохранения. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не выполняют свои обязательства по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения в полном объеме. Существенно обострилась проблема неравенства регионов по уровню финансирования здравоохранения. Централизуемая в Федеральном фонде обязательного медицинского страхования часть налоговых платежей недостаточна для выравнивания условий финансирования территориальных программ ОМС. Деятельность страховых медицинских организаций не смогла существенно повлиять на эффективность использования средств ОМС. Отсутствуют действенные рычаги привлечения средств граждан и организаций в систему ОМС;
- (3) имеющиеся в системе здравоохранения ресурсы используются неэффективно. Существующая система оказания медицинской помощи характеризуется избыточной сетью медицинских учреждений с низким материально-техническим оснащением; доминированием стационарной помощи, недостаточной приоритетностью первичной медико-санитарной помощи, слабым развитием сети специализированных медицинских учреждений профилактической направленности, недостаточной мотивацией медицинского персонала к качественной работе.

Для решения накопившихся проблем в сфере здравоохранения в России осуществляется реформа.

Цель реформы здравоохранения — повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения. Этой цели соответствуют следующие направления и конкретные мероприятия реформы.

1. Законодательное закрепление государственных гарантий оказания медицинской помощи населению. Гарантируемые объемы медицинской помощи конкретизируются на основе стандартизации медицинских технологий, содержащих профилактику заболеваний. Для каждого вида заболеваний на федеральном уровне разрабатываются и утверждаются стандарты медицинской помощи, включающие перечни медицинских услуг и лекарственных средств, а также алгоритмы выполнения медицинских услуг, единые для всей страны. На их основе субъекты Российской Федерации разрабатывают клиничко-экономические стандарты, конкретизирующие тре-

бования федеральных стандартов и содержащие оценку стоимости оказания медицинской помощи.

В случае если предусмотренные клинико-экономическим стандартом медицинские услуги не могут быть предоставлены в связи с наличием медицинских противопоказаний к их применению, гарантируется оказание медицинской помощи, не предусмотренной клинико-экономическим стандартом, что предполагает более высокий уровень принятия решения — врачебной комиссией медицинской организации. Такой подход, с одной стороны, обеспечивает конкретизацию объемов бесплатной помощи, с другой — сохраняет необходимую свободу врача при принятии решения.

2. Модернизация системы обязательного медицинского страхования предполагает:

- упорядочение положения субъектов правоотношений по обязательному медицинскому страхованию;
- завершение перевода системы ОМС и в целом отрасли здравоохранения на страховые принципы. Действующая бюджетно-страховая система финансирования здравоохранения должна быть преобразована в систему финансирования, основанную на страховом принципе, т.е. двухканальная система поступления финансовых средств в медицинскую организацию должна уступить место преимущественно одноканальной системе;
- перенесение части финансовой ответственности в негосударственный сектор. Страховые медицинские организации должны стать информированными покупателями медицинской помощи в интересах застрахованных. Участие страховых медицинских организаций в системе ОМС необходимо для создания в системе здравоохранения субъектов, экономически заинтересованных в защите прав пациентов и в повышении эффективности использования ресурсов системы здравоохранения, достигаемой благодаря конкуренции страховых медицинских организаций друг с другом за застрахованных. Одним из основных условий достижения конкуренции — это реальный выбор самими застрахованными страховой медицинской организации;
- укрепление финансовой основы системы обязательного медицинского страхования за счет реализации территориальных программ и более жестких обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации по ОМС неработающего населения. Страховые взносы субъекта Российской Федерации на обязательное медицинское страхование неработающего населения должны устанавливаться в размере, не меньшем размера, обеспечивающего сбалансированность суммы средств из всех источников, предназначенных для финансирования базовой программы ОМС, и ее стоимости.

3. Совершенствование системы оказания медицинской помощи. В ряду главных мероприятий:

- обеспечение приоритетного развития первичной медико-санитарной помощи с акцентом ее направленности на профилактику заболеваний, осуществление программы развития общих врачебных практик. В ближайшие два года новым диагностическим оборудованием необходимо оснастить более 10 тыс. муниципальных поликлиник, из них более трети — на селе, а также значительное число районных больниц и фельдшерских пунктов. В начале 2006 г. заработная плата участковых терапевтов, педиатров и врачей общей практики в среднем выросла на 10 тыс. руб. в месяц, а медсестер — не менее чем на 5 тыс. руб. Будет обеспечена подготовка более десятка тысяч участковых врачей и врачей общей практики, обновлен автопарк «скорой помощи», включая приобретение реанимобилей, медоборудования и современных систем связи;
- повышение доступности высоких медицинских технологий в кардиохирургии, онкологии, травматологии и прежде всего их использование при лечении детей. Число граждан, которым за счет федерального бюджета будет оказана высокотехнологичная медицинская помощь, должно вырасти к 2008 г. не менее чем в четыре раза. Для этого предстоит поднять эффективность работы как уже существующих центров высоких медицинских технологий, так и построить новые, прежде всего в субъектах Российской Федерации, включая Сибирь и Дальний Восток;
- перемещение части объемов медицинской помощи со стационарного на амбулаторный этап, сокращение части излишних мощностей больниц, их использование для реабилитационного лечения и оказания медико-социальной помощи;
- преобразование значительной части медицинских учреждений в новые организационно-правовые формы государственных (муниципальных) автономных учреждений и автономных некоммерческих организаций, обладающие большей самостоятельностью в использовании ресурсов и получающие эти ресурсы за результаты своей деятельности;
- обеспечение перехода от принципа содержания медицинских учреждений к принципу оплаты конкретных объемов медицинской помощи;
- переход к новым методам оплаты труда медицинских работников.

В совокупности эти меры будут способствовать позитивным преобразованиям в системе здравоохранения, сформируют культуру здоровья у населения, повысят ответственность граждан за состояние собственного здоровья, улучшат финансовое обеспечение отрасли,

повысят качество и доступность медицинской помощи, усилят ее профилактическую направленность.

Будут созданы и внедрены приоритетные программы развития на основе улучшения инвестиционной привлекательности.

4. Обеспечение доступа граждан к эффективным, безопасным и качественным лекарственным средствам, формирование комплексной программы лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан.

Для обеспечения населения эффективными, безопасными и качественными лекарственными средствами будут решены следующие задачи:

- внедрение в практику здравоохранения эффективных механизмов финансирования лекарственного обеспечения населения, в первую очередь социально уязвимых категорий граждан;
- внедрение дополнительного медицинского страхования лекарственного обеспечения граждан (лекарственное страхование);
- совершенствование системы государственного регулирования цен на лекарственные средства;
- совершенствование механизмов государственного контроля деятельности субъектов обращения лекарственных средств с учетом международных регуляторных требований.

Планируется разработать приоритетные направления деятельности государства в сфере обеспечения граждан качественными, эффективными, безопасными и доступными лекарственными средствами.

С целью приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с международными требованиями планируется разработать Технический регламент «О лекарственных средствах», национальные стандарты «Правила проведения качественных клинических исследований лекарственных средств», «Правила лабораторной практики», «Правила оптовой торговли лекарственными средствами».

5. Улучшение состояния здоровья детей и женщин путем повышения доступности и качества медицинской помощи.

Охрана здоровья матерей и детей, репродуктивного здоровья населения России при сложившейся социально-демографической ситуации в последние годы становится одним из основных критериев эффективности здравоохранения. Планируемый комплекс мер по созданию эффективной системы охраны материнства и детства, репродуктивного здоровья будет способствовать обеспечению единой государственной политики и поддержки в этой области; совершенствованию законодательной и нормативной базы; сохранению и укреплению здоровья матери и ребенка, профилактике нарушений репродуктивного здоровья населения.

Решение поставленной задачи планируется реализовывать за счет:

- расширения и интенсификации профилактической деятельности, включая всеобщую диспансеризацию детей;

- расширения видов специализированной и высокотехнологичной медицинской помощи;
- внедрения высокотехнологичных методов диагностики и профилактики наследственных и врожденных заболеваний, пороков развития у детей;
- развития перинатальной помощи;
- осуществления системы эффективных мер по сохранению и восстановлению репродуктивного здоровья;
- разработки и реализации мер по улучшению показателей здоровья подростков, в том числе юношей допризывного и призывного возрастов.

6. Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия, защита прав потребителя и благополучия человека.

Одним из важнейших аспектов реформирования здравоохранения является усиление и совершенствование мер, направленных на профилактику социально обусловленных заболеваний (инфекционных и массовых неинфекционных) и снижение риска воздействия неблагоприятных факторов среды обитания на население.

В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации будет продолжено осуществление мероприятий, направленных на снижение уровня инфекционной заболеваемости, профилактику, выявление и устранение влияния вредных и опасных факторов среды на здоровье человека, обеспечение санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, недопущение распространения инфекционных болезней при заносе на территорию страны.

Для развития нормативного правового регулирования в сфере обеспечения благополучия человека будут установлены, с учетом степени риска причинения вреда, необходимые требования санитарно-эпидемиологической безопасности среды обитания человека, продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Будет реализован комплекс мер по снижению масштабов алкоголизма и наркомании, укреплению здорового образа жизни, развитию физической культуры и спорта.

7. Повышение качества профессиональной подготовки и переподготовки кадров здравоохранения.

С целью повышения качества подготовки специалистов в системе непрерывного профессионального образования и конкурентоспособности российского диплома о высшем медицинском образовании, реализации первоочередных мероприятий, вытекающих из Болонских договоренностей, будет обеспечено завершение формирования системы медицинского и фармацевтического образования в соответствии с международными требованиями.

Продолжится совершенствование единой национальной системы контроля качества подготовки специалистов на всех этапах непрерывного образования.

Государственный заказ на подготовку кадров здравоохранения будет соответствовать дифференцированным нормативам потребности в различных видах медицинских услуг, учитывающим региональные особенности организации работы и размещения сети медицинских учреждений, демографическую ситуацию и динамику здоровья населения, а также необходимость возрождения профилактики заболеваний как традиции российской медицинской школы.

8. Создание на базе развития фармацевтики и биотехнологии принципиально новых эффективных методов профилактики, диагностики и лечения, лекарственных средств и диагностических препаратов нового поколения.

Радикальные инновации, способные конкурировать в мире, будут связаны с развитием биомедицинских исследований и применением биотехнологий для создания принципиально новых эффективных методов профилактики, диагностики и лечения заболеваний, лекарственных средств и диагностических препаратов нового поколения.

Развитие телемедицинских услуг, обеспечивающих возможность дистанционной диагностики, анализа данных результатов обследования, уточнения диагноза и консультирования, создание систем мониторинга состояния здоровья населения, включая паспорт здоровья, систем персонифицированного учета медицинских услуг на основе внедрения телекоммуникационных технологий.

С использованием программно-целевых методов будут разрабатываться меры, направленные на повышение качества медицинской помощи и улучшение показателей здоровья населения, включающие развитие стандартизации в здравоохранении, разработку новых технологий и методов медицинской и социальной реабилитации.

Важным направлением повышения здоровья населения будут являться меры, создающие условия для развития массового спорта.

За последние годы объемы финансовых средств, затрачиваемых на обязательное медицинское страхование, существенно возросли. Бюджет Федерального фонда ОМС за четыре последних года увеличился более чем в 20 раз.

Однако проблемы, связанные с финансовым обеспечением ОМС, остаются. К важнейшим из них могут быть отнесены следующие:

- несбалансированность программы обязательного медицинского страхования с имеющимися финансовыми ресурсами;
 - отсутствие действенных механизмов выравнивания условий реализации базовой программы ОМС как по отдельным субъектам Российской Федерации, так и в пределах каждого из них.
- Централизуемая в Федеральном фонде обязательного меди-

цинского страхования часть налоговых платежей недостаточна для оказания целевой финансовой помощи.

- проблема уплаты страховых взносов на ОМС неработающего населения, отсутствие механизмов экономического стимулирования субъектов Российской Федерации на осуществление указанных платежей в полном объеме, а также механизмов взыскания недостающих средств в судебном порядке.

В связи с этим выделим три актуальных направления развития медицинского страхования в Российской Федерации.

- (1) *укрепление финансовой базы страхования;*
- (2) *единая система стандартов, на которую должна опираться страховая медицина;*
- (3) *развитие нормативно-правовой базы.*

Меры по решению указанных проблем и достижению поставленных целей предпринимаются. Однако необходимо констатировать, что кардинально исправить ситуацию пока не удалось.

По данным ФФОМС, ставка ЕСН до 2005 г., зачисляемого в фонды обязательного медицинского страхования, — 3,6% (эффективная ставка, учитывая шкалу регрессии и уровень льготного налогообложения, составляла 3%), а также ставки других видов налогов (единый сельскохозяйственный налог, налог на вмененный доход и др.) не обеспечивали необходимого поступления средств в систему ОМС. Фактически было обеспечено исходя из этой ставки только 28—38% потребности финансирования Базовой программы ОМС.

В 2005 г. базовая ставка единого социального налога (ЕСН) была снижена в части, зачисляемой в фонды обязательного медицинского страхования, с 3,6% от фонда оплаты труда до 2,8%.

Снижение ставок ЕСН в 2005 г. сократило поступления в систему ОМС, по официальным оценкам, на 16 млрд руб. В результате учреждения здравоохранения недополучили средства по статьям расходов, которые осуществляются за счет ОМС, а именно — на заработную плату, медикаменты, питание, мягкий инвентарь.

Остается проблемной сфера выравнивания условий реализации базовой программы ОМС. Действующие механизмы финансового выравнивания условий деятельности учреждений здравоохранения в регионах не обеспечивают равенства граждан в получении гарантированной государством бесплатной медицинской помощи. Разрыв в финансировании территориальных программ ОМС составляет от 40 руб. до 2,5 тыс. руб. в расчете на одного жителя по регионам, или достигает 60 раз. Признано, что в ФФОМС для последующего перераспределения централизуется недостаточный объем средств. Так, например, бюджет ФФОМС на 2004 г. был утвержден в сумме 6,4 млрд руб., в то время как эту сумму, по расчетам специалистов, необходимо было увеличить минимум в 5 раз.

С целью преодоления данной ситуации с 2005 г. увеличена доля ЕСН, зачисляемого в ФФОМС, с 0,2 до 1% и соответственно снижена доля налога, зачисляемого в территориальные фонды обязательного медицинского страхования, с 3,4 до 1,8%.

Такое перераспределение средств в системе ОМС при общем снижении ставки ЕСН на 0,8% в абсолютных цифрах увеличило доходность ФФОМС, но при этом резко снизились доходы территориальных фондов ОМС, прежде всего тех субъектов Российской Федерации, которые являются регионами-донорами. Однако резкое снижение ставки ЕСН, зачисляемой в территориальные фонды ОМС, и последующее за этим сокращение поступлений денежных средств в указанные фонды ставит перед ФФОМС невыполнимую задачу. Даже при четырехкратном увеличении ставки ЕСН, зачисляемой в этот фонд, компенсировать территориальным фондам выпадающие доходы в полном объеме он не сможет.

Таким образом, на фоне общего дефицита ресурсов достижение более эффективного выравнивания уровня финансирования медицинской помощи населению при предложенном перераспределении средств представляется проблематичным.

С целью решения проблемы уплаты страховых взносов на ОМС неработающего населения с 2003 г. Пенсионным фондом Российской Федерации осуществляется дополнительное финансирование расходов на обязательное медицинское страхование неработающих пенсионеров. Участие Пенсионного фонда в финансировании указанных расходов рассматривается как экономический механизм, стимулирующий приток страховых взносов за неработающее население.

По информации Пенсионного фонда Российской Федерации, в 2006 г. на финансирование дополнительных платежей на обязательное медицинское страхование неработающих пенсионеров за счет средств Пенсионного фонда израсходовано 1,5 млрд руб., в 2007 г. объем средств увеличен до 6,5 млрд руб. При этом расчетный размер дополнительного платежа на одного неработающего пенсионера в год составил соответственно 525 и 580 руб. в год.

В 2006 г. соглашения о финансировании дополнительных платежей на ОМС неработающих пенсионеров с участием средств ПФР были заключены с 18 субъектами Российской Федерации. В течение 2007 г. число участников программы увеличилось до 36, а общая численность неработающих пенсионеров, на которую рассчитываются средства, направляемые в субъекты Российской Федерации, достигла 12 млн чел.

Увеличение объема средств, поступающих в систему ОМС, позволило в большинстве субъектов Российской Федерации увеличить среднедушевой норматив финансирования территориальных программ ОМС, повысить тарифы на оплату медицинской помощи.

Так, по субъектам Российской Федерации за 9 месяцев 2007 г. среднедушевой норматив финансирования территориальных про-

грамм ОМС увеличился в среднем на 14,96%, а тарифы на медицинскую помощь — на 15,29%. В отдельных субъектах Российской Федерации отмечен более существенный рост указанных нормативов. Дополнительные средства, поступающие в лечебные учреждения на оплату медицинских услуг по возросшему тарифу, использовались в первую очередь на улучшение лекарственного обеспечения, питание больных, стимулирующие выплаты медицинским работникам.

Как следует из анализа деятельности системы ОМС за последние четыре года, преодолеть негативные тенденции развития отрасли по-прежнему не удалось. Положение усугубляется отсутствием необходимой нормативно-правовой базы.

В 2008 г. намечено продолжить модернизацию системы здравоохранения. Целью модернизации является повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения. Для ее достижения планируется:

- конкретизировать программу государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи;
- осуществить переход от бюджетно-страховой системы финансирования здравоохранения к преимущественно страховой;
- провести реструктуризацию системы оказания медицинской помощи.

С этой целью разрабатываются проекты Федеральных законов «Об обязательном медицинском страховании» (новая редакция), «О государственных гарантиях медицинской помощи», «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях».

Необходимо отметить, что меры, которые планируется осуществить в рамках модернизации системы здравоохранения и обязательного медицинского страхования, не сопровождаются программными установками по увеличению размера и доли совокупных расходов на здравоохранение. Однако без достаточных финансовых средств нельзя приступить к реструктуризации и модернизации отрасли. Обязательным условием успешного проведения реформы является ее реальное финансовое обеспечение. Представляется, что реструктуризация медицинского страхования должна идти одновременно с поэтапным наращиванием ресурсов.

Контрольные вопросы

1. Назовите причины образования государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике и правовые основы их функционирования.
2. Что понимается под государственным внебюджетным фондом? Какие фонды относятся к государственным внебюджетным фондам в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации?

3. Что понимается под Пенсионным фондом Российской Федерации? Раскройте его организационную структуру, задачи, функции.
4. Какие доходы подлежат зачислению в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации? Охарактеризуйте состав, структуру доходов бюджета Фонда, динамику показателей за последние два года.
5. Перечислите состав расходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и охарактеризуйте его структуру за последние два года.
6. Что понимается под пенсией в Российской Федерации? Приведите формулу расчета среднего ее размера, охарактеризуйте различные виды пенсий, выплачиваемых в России.
7. Что понимается под пенсионной системой? Раскройте суть смешанной системы пенсионного обеспечения и проблемы ее функционирования в Российской Федерации.
8. Раскройте суть механизма инвестирования взносов с накопительных счетов в Пенсионном фонде Российской Федерации и перечислите виды активов, в которые могут быть размещены средства пенсионных накоплений.
9. Что понимается под негосударственным пенсионным фондом? Перечислите виды его деятельности.
10. Раскройте содержание основных направлений совершенствования пенсионной системы в Российской Федерации.
11. Что понимается под Фондом социального страхования Российской Федерации? Раскройте его организационную структуру, задачи, функции.
12. Какие доходы подлежат зачислению в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации? Охарактеризуйте состав, структуру доходов бюджета Фонда, динамику показателей за последние два года.
13. Перечислите состав расходов бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации и охарактеризуйте его структуру за последние два года.
14. Назовите государственные ежемесячные пособия семьям, имеющим детей, выплачиваемые в России, их назначение, размеры.
15. Раскройте суть проводимых в Российской Федерации мер по сокращению масштабов бедности и развития социальной помощи.
16. Что понимается под медицинским страхованием? Раскройте суть обязательного медицинского страхования.
17. Назовите права граждан Российской Федерации в системе обязательного медицинского страхования.
18. Что понимается под Федеральным фондом обязательного медицинского страхования? Раскройте его организационную структуру, задачи, функции.
19. Какие доходы подлежат зачислению в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования? Охарактеризуйте состав, структуру доходов бюджета Федерального фонда, динамику показателей за последние два года.

20. Перечислите состав расходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования и охарактеризуйте его структуру за последние два года.
21. Что понимается под территориальным фондом обязательного медицинского страхования? Раскройте его организационную структуру, задачи, функции.
22. Какие доходы подлежат зачислению в бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования?
23. Перечислите направления расходов бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования.
24. Раскройте суть проводимой в Российской Федерации реформы здравоохранения.

Лаборатория модуля

А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов

1. Факторы, определяющие величину нефтегазового трансферта.
2. Долгосрочные стратегии сбережения.
3. Итоги функционирования Стабилизационного фонда России в 2004—2007 гг. и необходимость совершенствования его механизма.
4. Резервный фонд и стабильность расходов федерального бюджета в долгосрочной перспективе.
5. Механизм формирования ненефтегазового баланса бюджета России.
6. Экономическая политика и федеральный бюджет на среднесрочную перспективу (2008—2010).
7. Каждому уровню власти — свои финансовые источники.
8. Федеральный бюджет — важнейший инструмент реализации государственной политики.
9. Как ускорить экономический рост в России? Условия, факторы, показатели.
10. Проблемы сбалансированности федерального бюджета в долгосрочной перспективе.
11. Проблемы сбалансированности региональных бюджетов России в среднесрочной и долгосрочной перспективе.
12. Социальное страхование в Российской Федерации и его роль в реализации государственных социальных гарантий.
13. Финансовая устойчивость государственных внебюджетных социальных фондов России и пути ее повышения.
14. Особенности системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации и направления ее развития.
15. Некоторые итоги введения смешанной системы пенсионного обеспечения в России: позитивные и негативные тенденции.

16. Социальная реформа в России: цели, задачи, направления, оценка результатов реализации отдельных направлений, тенденции.
17. Реформа в области здравоохранения: цели, задачи, направления, оценка результатов реализации отдельных направлений, тенденции.
18. Реорганизация государственных (муниципальных) унитарных предприятий в условиях их реформирования как фактор повышения результативности бюджетных расходов в Российской Федерации.
19. Реструктуризация бюджетного сектора в России, как фактор повышения результативности расходования бюджетных средств.

Б. Практические задания

Задание Б1. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.2 блока 1 комплементарного модуля 1 и ст. 20 гл. 4, а также гл. 7 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б1 группы и подгруппы доходов бюджетов и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику доходов федерального бюджета Российской Федерации за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б2. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.2 блока 1 комплементарного модуля 1 и ст. 21 гл. 4, а также ст. 65 гл. 10, ст. 84 гл. 11 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б2 разделы и подразделы расходов бюджетов по функциональному назначению и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов федерального бюджета Российской Федерации за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б3. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.3 блока 1 комплементарного модуля 1 и ст. 20 гл. 4, а также гл. 8 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б3 группы и подгруппы доходов бюджетов и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику доходов бюджета субъекта Российской Федерации за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы (расчеты произведите на примере конкретного субъекта РФ).

Задание Б4. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.3 блока 1 комплементарного модуля 1, а также ст. 21 гл. 4, ст. 65 гл. 10 и ст. 85 гл. 11 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б4 разделы и подразделы расходов бюджетов по функциональному назначению и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов бюджета субъекта Российской Федерации за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы (расчеты произведите на примере того же субъекта РФ, что и при выполнении задания Б3).

Таблица Б4
Расходы бюджета субъекта Российской Федерации в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б4)

[illegible]

Задание Б5. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1, ст. 16 гл. 3 и ст. 20 гл. 4, гл. 6, 7 и 8 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б5 группы и подгруппы доходов бюджетов и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику доходов консолидированного бюджета Российской Федерации за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б6. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1, ст. 15 гл. 3 и ст. 21 гл. 4, гл. 10 и 11 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б6 разделы и подразделы расходов бюджетов по функциональному назначению и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б7. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.2 блока 2 комплементарного модуля 1, ст. 20 гл. 4 и ст. 146 гл. 17 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б7 группы и подгруппы доходов бюджетов применительно к Пенсионному фонду РФ и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику доходов бюджета Пенсионного фонда РФ за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б8. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.2 блока 2 комплементарного модуля 1, ст. 21 гл. 4 и ст. 147 гл. 17 Бюджетного кодекса РФ. Запишите в таблицу Б8 разделы и подразделы расходов бюджетов по функциональному назначению применительно к расходам Пенсионного фонда РФ (ПФР) и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов бюджета ПФР за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б9. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.3 блока 2 комплементарного модуля 1, ст. 20 гл. 4 и ст. 146 гл. 17 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в таблицу Б9 группы и подгруппы доходов бюджетов применительно к Фонду социального страхования РФ (ФСС РФ) и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику доходов бюджета ФСС РФ за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б10. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.3 блока 2 комплементарного модуля 1, ст. 21 гл. 4 и ст. 147 гл. 17 Бюджетного кодекса РФ. Запишите в таблицу Б10 разделы и подразделы расходов бюджетов по функциональному назначению применительно к расходам Фонда социального страхования РФ (ФСС РФ) и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов бюджета ФСС РФ за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б5)

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б6)

[illegible]

Расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заложению Б8)

[illegible]

Расходы бюджета Фонда социального страхования РФ в статике и динамике

за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б10)

[illegible]

Задание Б11. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.4 блока 2 комплементарного модуля 1, ст. 20 гл. 4 и ст. 146 гл. 17 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в таблицу Б11 группы и подгруппы доходов бюджетов применительно к Федеральному фонду обязательного медицинского страхования РФ (ФФОМС РФ) и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику доходов бюджета ФФОМС РФ за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б12. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.4 блока 2 комплементарного модуля 1, ст. 21 гл. 4 и ст. 147 гл. 17 Бюджетного кодекса РФ. Запишите в табл. Б12 разделы и подразделы расходов бюджетов по функциональному назначению применительно к расходам Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ (ФФОМС РФ) и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов бюджета ФФОМС РФ за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б13. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1, ст. 15 и 16 гл. 3 и ст. 21 гл. 4 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б13 в раздел 1 функциональной классификации по расходам «Общегосударственные вопросы» соответствующие подразделы расходов раздела 1 и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на *общегосударственные вопросы* за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б14. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1, ст. 15 и 16 гл. 3 и ст. 21 гл. 4 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б14 в раздел 2 функциональной классификации по расходам «Национальная оборона» соответствующие подразделы расходов раздела 2 и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на *национальную оборону* за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б15. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1, ст. 15 и 16 гл. 3 и ст. 21 гл. 4 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б15 в раздел 3 функциональной классификации по расходам «*Национальная безопасность и правоохранительная деятельность*» соответствующие подразделы расходов раздела 3 и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на *национальную безопасность и правоохранительную деятельность* за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на *общегосударственные расходы* в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б13)

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на национальную оборону в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б14)

[illegible]

Задание Б16. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1, ст. 15 и 16 гл. 3 и ст. 21 гл. 4 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б16 в раздел 4 функциональной классификации по расходам «*Национальная экономика*» соответствующие подразделы расходов раздела 4 и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на *национальную экономику* за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы

Задание Б17. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1, ст. 15 и 16 гл. 3 и ст. 21 гл. 4 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б17 в раздел 5 функциональной классификации по расходам «*Жилищно-коммунальное хозяйство*» соответствующие подразделы расходов раздела 5 и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на *жилищно-коммунальное хозяйство* за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б18. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1, ст. 15 и 16 гл. 3 и ст. 21 гл. 4 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б18 в раздел 6 функциональной классификации по расходам «*Охрана окружающей среды*» соответствующие подразделы расходов раздела 6 и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на *охрану окружающей среды* за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б19. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1, ст. 15 и 16 гл. 3 и ст. 21 гл. 4 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б19 в раздел 7 функциональной классификации по расходам «*Образование*» соответствующие подразделы расходов раздела 7 и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на *образование* за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б20. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1, ст. 15 и 16 гл. 3 и ст. 21 гл. 4 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в таблицу Б20 в раздел 8 функциональной классификации по расходам «*Культура, кинематография, средства массовой информации*» соответствующие подразделы расходов раздела 8 и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на *культуру, кинематографию, средства массовой информации* за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период вскройте тенденции, сделайте выводы.

Таблица Б16

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на *национальную экономику* в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б16)

Таблица Б17
Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на *жилищно-коммунальное хозяйство* в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б17)

[illegible]

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на *образование* в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б19)

[illegible]

Задание Б21. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 и структурной единицы 2.4 блока 2 комплементарного модуля 1, ст. 15 и 16 гл. 3, ст. 21 гл. 4 и ст. 147 раздела 17 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б21 в раздел 9 функциональной классификации по расходам *«Здравоохранение, физическая культура и спорт»* соответствующие подразделы расходов раздела 9 и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и фондов обязательного медицинского страхования на *здравоохранение, физическую культуру и спорт* за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б22. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 и структурных единиц 2.2 и 2.3 блока 2 комплементарного модуля 1, ст. 15 и 16 гл. 3, ст. 21 гл. 4 и ст. 147 раздела 17 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б22 в раздел 10 функциональной классификации по расходам *«Социальная политика»* соответствующие подразделы расходов раздела 10 и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ на *социальную политику* за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

Задание Б23. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.2 блока 1 комплементарного модуля 1, ст. 21 гл. 4 и гл. 16 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б23 в раздел 11 функциональной классификации по расходам *«Межбюджетные трансферты»* соответствующие подразделы расходов раздела 11 и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов федерального бюджета Российской Федерации на *межбюджетные трансферты* за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы.

В. Тесты для самоконтроля знаний

1. Государственные финансы России включают...
 - А. федеральный бюджет;
 - В. государственные внебюджетные социальные фонды;
 - С. Пенсионный фонд Российской Федерации;
 - Д. бюджеты субъектов РФ;
 - Е. бюджет г. Москвы;
 - Ф. бюджет г. Сочи;
 - Г. местные бюджеты;
 - Н. бюджеты городских округов;
 - И. Фонд социального страхования Российской Федерации;
 - Ж. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;
 - К. территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

2. федеральные финансы России включают...
- А. федеральный бюджет;
 - В. государственные внебюджетные социальные фонды;
 - С. Пенсионный фонд Российской Федерации;
 - Д. бюджеты субъектов РФ;
 - Е. бюджет г. Москвы;
 - Ф. бюджет г. Сочи;
 - Г. местные бюджеты;
 - Н. бюджеты городских округов;
 - И. бюджет Ставропольского края;
 - Ж. Фонд социального страхования Российской Федерации;
 - К. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;
 - Л. территориальные фонды обязательного медицинского страхования.
3. Субфедеральные (региональные) финансы России включают...
- А. федеральный бюджет;
 - В. государственные внебюджетные социальные фонды;
 - С. Пенсионный фонд Российской Федерации;
 - Д. бюджеты субъектов РФ;
 - Е. бюджет г. Москвы;
 - Ф. бюджет г. Сочи;
 - Г. местные бюджеты;
 - Н. бюджеты городских округов;
 - И. бюджет г. Санкт-Петербурга;
 - Ж. Фонд социального страхования Российской Федерации;
 - К. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;
 - Л. территориальные фонды обязательного медицинского страхования.
4. Финансовые документы, принимаемые в виде закона, — это...
- А. бюджет Московской области;
 - В. консолидированный бюджет РФ;
 - С. федеральный бюджет;
 - Д. консолидированный бюджет Новосибирской области;
 - Е. бюджет г. Москвы;
 - Ф. бюджет Краснодарского края;
 - Г. бюджет г. Сочи;
 - Н. бюджет Республики Карелия;
 - И. бюджет Республики Татарстан.
5. Последовательность осуществления бюджетного процесса — это...
- А. рассмотрение проекта бюджета и его утверждение;
 - В. утверждение отчета об исполнении;
 - С. исполнение бюджета;
 - Д. составление проекта бюджета.
6. Финансовая база деятельности органов публичной власти — это...
- А. финансовые ресурсы бюджетных учреждений;
 - В. бюджетные заимствования;
 - С. целевые бюджетные фонды;

- D. совокупность бюджетов органов государственной власти и местного самоуправления;
 - E. финансовые ресурсы коммерческих организаций;
 - F. государственные внебюджетные социальные фонды.
7. Собственные доходы региональных бюджетов — это...
- A. поступления от местных займов;
 - B. региональные налоги и сборы;
 - C. доли федеральных налогов, закрепленные за региональным бюджетом на постоянной основе;
 - D. субвенции из федерального фонда компенсаций;
 - E. дотации из Фонда финансовой поддержки бюджетов субъектов Российской Федерации;
 - F. субсидии из Фонда софинансирования социальных расходов.
8. Под доходами бюджета понимаются...
- A. поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом РФ источниками финансирования дефицита бюджета;
 - B. предельные объемы бюджетных средств, предусмотренные в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств;
 - C. обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.
9. В российском налоговом законодательстве под «налогом» понимается...
- A. добровольная передача ценностей одним субъектом другому;
 - B. тайное изъятие ценностей одним субъектом у другого;
 - C. обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций (предприятий) и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности (хозяйственного ведения или оперативного управления) денежных средств;
 - D. обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков взносов государственными органами и органами местного самоуправления юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий);
 - E. обязательный, принудительный платеж должника кредитору.
10. По нормативу 100% в государственные бюджеты зачисляются следующие налоги, сборы, платежи:
- 10.1. в федеральный бюджет...

10.2. в бюджеты субъектов Российской Федерации...

- A. налог на добавленную стоимость (НДС);
- B. налог на прибыль организаций
- C. акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья;
- D. акцизы на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого;
- E. акцизы на табачную продукцию;
- F. акцизы на автомобили легковые и мотоциклы;
- G. акцизы на алкогольную продукцию;
- H. акцизы на пиво;
- I. акцизы по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию Российской Федерации;
- J. налог на доходы физических лиц;
- K. налог на добычу полезных ископаемых в виде:
- L. углеводородного сырья (газ горючий природный);
- M. налог на имущество физических лиц;
- N. налог на имущество организаций;
- O. земельный налог;
- P. налог на игорный бизнес;
- Q. транспортный налог;
- R. водный налог;
- S. единый социальный налог.

11. К федеральным и региональным налогам относятся...

11.1. Федеральные налоги...

11.2. Региональные налоги...

- A. налог на добавленную стоимость;
- B. транспортный налог;
- C. акцизы;
- D. налог на доходы физических лиц;
- E. единый социальный налог;
- F. земельный налог;
- G. налог на имущество организаций;
- H. налог на прибыль организаций;
- I. налог на добычу полезных ископаемых;
- J. водный налог;
- K. сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- L. государственная пошлина.;
- M. налог на игорный бизнес;
- N. налог на имущество физических лиц.

12. В собственные доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации включаются...

- A. налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;
- B. неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов

Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

С. доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций или региональных фондов компенсаций;

Д. субвенции из Федерального фонда компенсаций или из регионального фонда компенсаций.

13. Таможенные пошлины и таможенные сборы зачисляются...

А. федеральный бюджет;

В. в бюджеты субъектов Российской Федерации;

С. в консолидированный бюджет Российской Федерации;

Д. в бюджет г. Москвы.

14. Налоги, взимаемые с доходов субъектов хозяйствования без образования юридического лица, — это...

А. акцизы;

В. единый налог на вмененный доход;

С. таможенные пошлины.

15. К бюджетам субъектов Российской Федерации (региональным бюджетам) относятся...

А. бюджет края;

В. бюджет г. Москвы;

С. бюджет области;

Д. бюджет муниципального района;

Е. бюджет автономного округа;

Г. бюджет городского округа;

З. бюджет автономной области;

И. бюджет республики в составе Российской Федерации;

К. бюджет г. Санкт-Петербурга;

Л. бюджет городского поселения;

М. бюджет сельского поселения;

Н. бюджет г. Краснодар;

О. бюджет Московской области;

П. бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения;

Р. бюджет Тюменской области;

С. бюджет Республики Дагестан;

Т. бюджет Чеченской Республики;

У. бюджет г. Орла.

16. Бюджеты субъектов РФ своими доходами и расходами...

А. входят в федеральный бюджет;

В. не входят в федеральный бюджет.

17. Под расходами бюджета понимаются...

А. выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с Бюджетным кодексом источниками финансирования дефицита бюджета;

- В. бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе;
- С. обусловленные законом, иным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации;
- Д. расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

18. Перечисленные ниже расходы бюджета относятся:

18.1. к капитальным расходам?

18.2. к текущим расходам?

- А. средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам;
- В. расходы на проведение восстановительного ремонта;
- С. расходы по обслуживанию государственного долга;
- Д. расходы на содержание органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- Е. расходы на социальное обслуживание населения;
- Г. инвестиции в действующие юридические лица;
- С. инвестиции во вновь создаваемые юридические лица;
- Н. обеспечение проведения выборов и референдумов;
- И. расходы на функционирование главы государства — Президента Российской Федерации;
- Ж. расходы на пенсионное обеспечение;
- К. межбюджетные трансферты.

19. несбалансированность бюджета проявляется...

- А. в использовании средств по взаимным расчетам;
- В. в дефиците;
- С. в профиците;
- Д. в использовании дотаций и других форм финансовой помощи.

20. Предельное значение дефицита федерального бюджета...

- А. не должно превышать 15% утвержденного годового объема доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений;
- В. не должно превышать суммарного объема бюджетных инвестиций;
- С. не должно превышать суммарного объема текущих расходов;
- Д. не может превышать 2% от валового внутреннего продукта, прогнозируемого в соответствующем финансовом году.
- Е. не должно превышать расходов на обслуживание государственного долга РФ в соответствующем финансовом году;
- Г. не должно превышать 10% утвержденного годового объема доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступ-

лений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений;

Г. не может превышать размера нефтегазового дефицита федерального бюджета.

21. Предельное значение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации...

А. не должно превышать 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений;

В. не должно превышать суммарного объема бюджетных инвестиций;

С. не должно превышать суммарного объема текущих расходов;

Д. не может превышать 2% от валового внутреннего продукта, прогнозируемого в соответствующем финансовом году.

Е. не должно превышать расходов на обслуживание государственного долга РФ в соответствующем финансовом году;

Ф. не должно превышать 10% утвержденного годового объема доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

22. Основные источники финансирования науки в Российской Федерации — это...

А. местные бюджеты;

В. средства предприятий;

С. целевые займы;

Д. внебюджетные государственные фонды;

Е. резервные фонды;

Ф. федеральный бюджет

Г. бюджеты субъектов Российской Федерации.

23. Источники финансовых ресурсов здравоохранения — это...

А. Пенсионный фонд Российской Федерации;

В. средства населения;

С. Фонд социального страхования Российской Федерации;

Д. фонды обязательного медицинского страхования;

Е. бюджет;

Ф. средства предприятий и организаций.

24. Верны следующие утверждения:

А. большая часть услуг в социальной сфере России оплачивается за счет средств федерального бюджета;

В. мероприятия по социальной защите населения финансируются из федерального, регионального и местного бюджетов;

С. Конституцией Российской Федерации предусмотрено, что вопросы социальной защиты населения относятся к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

Д. до введения единого социального налога основная часть государственных мероприятий, связанных с обеспечением занятости населения, финансировалась за счет Государственного фонда занятости населения Российской Федерации.

25. Государственная финансовая поддержка малообеспеченных граждан в условиях реформирования жилищно-коммунального хозяйства осуществляется в форме...

26. Верны следующие утверждения:

- А. субъекты РФ должны передавать муниципальным образованиям больницы и школы вместе с соответствующими источниками их финансирования;
- В. изменение финансового механизма вузов в рамках мероприятий по модернизации образования предусматривает полный отказ от бюджетного финансирования;
- С. в программных документах Правительства РФ предусматривается расширение платных услуг в сфере некоммерческой деятельности.

27. Верны следующие утверждения:

- А. в соответствии с российским законодательством социальное обслуживание и социальное обеспечение являются различными понятиями;
- В. расходы по разделу функциональной классификации расходов бюджетов «Социальная политика» охватывают все государственные расходы, связанные с финансированием социальной сферы;
- С. основным направлением государственной финансовой политики в решении социальных проблем является обеспечение адресности социальных выплат;
- Д. к финансовым аспектам решения социальных проблем относится налоговое регулирование производства и реализации товаров первой необходимости и предоставление услуг в социальной сфере.

28. Источниками финансирования дефицитов бюджетов субъектов РФ в соответствии с действующим бюджетным законодательством являются...

- А. разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;
- В. разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ кредитами кредитных организаций;
- С. разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными бюджету субъекта РФ другими бюджетами бюджетной системы РФ;
- Д. поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности субъекта РФ;
- Е. разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования);

- Г. разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами кредитных организаций;
- Г. разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и средствами, направленными на их погашение.

29. Источниками финансирования дефицита федерального бюджета в соответствии с действующим бюджетным законодательством являются...

- А. разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте РФ, и средствами, направленными на их погашение;
- В. разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в валюте РФ бюджетными кредитами, предоставленными федеральному бюджету другими бюджетами бюджетной системы РФ;
- С. разница между полученными и погашенными субъектом РФ в валюте РФ кредитами кредитных организаций;
- Д. разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования);
- Е. разница между полученными и погашенными Российской Федерацией в иностранной валюте кредитами кредитных организаций;
- Г. разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из федерального бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте РФ.
- Г. Стабилизационный фонд;
- Н. Резервный фонд;
- И. Фонд национального благосостояния.

30. К нефтегазовым доходам федерального бюджета с 1 января 2008 г. относятся доходы федерального бюджета от уплаты...

- А. налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ горючий природный из всех видов месторождений углеводородного сырья, газовый конденсат из всех видов месторождений углеводородного сырья);
- В. налога на добавленную стоимость;
- С. вывозных таможенных пошлин на нефть сырую;
- Д. акцизов;
- Е. вывозных таможенных пошлин на газ природный;
- Г. вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти.

31. С 1 января 2008 г. нефтегазовые доходы федерального бюджета используются для...

- А. финансового обеспечения нефтегазового трансферта;
- В. формирования Резервного фонда;
- С. формирования Фонда национального благосостояния;

- D. формирования Стабилизационного фонда;
- E. формирования Пенсионного фонда РФ.

32. Часть средств федерального бюджета, образующаяся 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, — это...

- A. Резервный фонд;
- B. Стабилизационный фонд;
- C. Фонд национального благосостояния;
- D. Резервный фонд Президента РФ;
- E. Резервный фонд Правительства РФ.

33. Для внебюджетных фондов характерны следующие черты:

- A. внебюджетные фонды могут создаваться на всех уровнях управления;
- B. закрепление конкретных источников поступлений за внебюджетными фондами;
- C. государственные внебюджетные фонды имеют социальное назначение;
- D. органы местного самоуправления в настоящее время не вправе создавать внебюджетные фонды

34. Фонды обязательного медицинского страхования РФ относятся к сфере финансов...

- A. экономических субъектов;
- B. государственных и муниципальных;
- C. страховых компаний;
- D. бюджетных учреждений

35. Финансовые документы, принимаемые в виде закона, — это...

- A. федеральный бюджет;
- B. бюджет Фонда обязательного медицинского страхования Тульской области;
- C. бюджет территориального отделения Пенсионного фонда г. Москвы;
- D. бюджет Пенсионного фонда РФ;
- E. бюджет Фонда социального страхования РФ;
- F. бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- G. бюджет Фонда обязательного медицинского страхования Республики Татарстан

36. Пенсионный фонд РФ относится к сфере финансов...

- A. экономических субъектов;
- B. государственных и муниципальных;
- C. страховых компаний;
- D. бюджетных учреждений

37. Общее управление Фондом социального страхования РФ осуществляет...

- A. Министерство финансов Российской Федерации;
- B. Правительство Российской Федерации;
- C. Федеральное казначейство;
- D. Государственная Дума;
- E. председатель Фонда социального страхования Российской Федерации;
- F. правление Фонда социального страхования Российской Федерации.

38. Общее управление Пенсионным фондом РФ осуществляет...

- A. Министерство финансов Российской Федерации;
- B. Правительство Российской Федерации;
- C. Федеральное казначейство;
- D. Государственная Дума;
- E. председатель Пенсионного фонда РФ;
- F. правление Пенсионного фонда РФ;
- G. исполнительная дирекция Пенсионного фонда РФ.

39. Общее управление Федеральным фондом обязательного медицинского страхования осуществляет...

- A. Министерство финансов Российской Федерации;
- B. Правительство Российской Федерации;
- C. Федеральное казначейство;
- D. Государственная Дума;
- E. председатель Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС);
- F. правление ФФОМС.

40. Верны следующие утверждения:

- A. по российскому законодательству социальные пенсии относятся к государственному пенсионному обеспечению;
- B. в соответствии с российским законодательством социальные пособия и пенсии учитываются как доходы при определении налогооблагаемой базы по налогу на доходы физических лиц;
- C. социальное обеспечение может осуществляться и за счет прямого бюджетного финансирования, и за счет средств социального страхования;
- D. по российскому законодательству выплаты пенсий из негосударственных пенсионных фондов не уменьшают размер выплат государственных пенсий.

41. Фонд социального страхования относится к сфере финансов...

- A. экономических субъектов;
- B. государственных и муниципальных;
- C. страховых компаний;
- D. бюджетных учреждений.

42. Источник уплаты взносов на медицинское страхование неработающих граждан — это средства...

- A. Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- B. самих неработающих граждан;
- C. бюджетные;
- D. Фонда социального страхования РФ;
- E. Пенсионного фонда РФ.

43. Размер пособия по временной нетрудоспособности зависит от...

- A. причины нетрудоспособности;
- B. трудового стажа;
- C. размера заработной платы;
- D. страхового стажа;
- E. продолжительности заболевания;
- F. возраста застрахованного.

44. Предусматривают предварительную оценку нуждаемости, финансируются непосредственно за счет бюджетных средств...

- A. пособие по временной нетрудоспособности;
- B. пособие по беременности и родам;
- C. трудовая пенсия;
- D. субсидия на оплату жилищно-коммунальных услуг;
- E. пособие на детей до 16 лет (до окончания срока обучения в среднем учебном заведении).

45. Размер пособия по безработице в соответствии с российским законодательством зависит от...

- A. среднемесячной заработной платы, выплачиваемой работнику до момента увольнения;
- B. минимального размера оплаты труда;
- C. периода выплаты пособия;
- D. причины потери работы.

46. Статьи доходов негосударственного пенсионного фонда — это...

- A. начисленные проценты по остаткам на корреспондентских счетах в кредитных организациях;
- B. поступления взносов на дополнительное пенсионное обеспечение (страхование);
- C. доходы от размещения в банковские депозиты;
- D. плата за брокерские услуги на страховом рынке;
- E. плата за депозитарные услуги;
- F. поступление премии по перестрахованию.

47. Пенсионный фонд РФ относится к следующему уровню бюджетной системы РФ:

- A. федеральному бюджету и государственному внебюджетному фонду;
- B. бюджетам субъектов РФ и территориальным внебюджетным фондам;
- C. бюджетам городского округа;

- D.бюджетам муниципального района;
- E.бюджетам муниципальных образований.

48. Расходы, финансируемые из Пенсионного фонда РФ, — это...

- A. оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;
- B. выплата пособий по больничным листам по временной нетрудоспособности;
- C. выплата трудовых пенсий гражданам РФ;
- D. выплата трудовых пенсий гражданам, выезжающим за пределы РФ;
- E. выплата социального пособия на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти;
- F. выплаты по уходу за нетрудоспособными пенсионерами;
- G. финансирование санаторно-курортного обслуживания трудящихся;
- H. дополнительные расходы на медицинскую реабилитацию;
- I. выплата государственных пенсий;
- J. возмещение вреда, причиненного работникам увечьем;
- K. выплату пенсий военным, инвалидам.

49. Единый социальный налог (взносы) зачисляется в бюджеты...

- A. Пенсионного фонда РФ;
- B. Фонда социального страхования РФ;
- C. Государственного фонда занятости;
- D. Федерального фонда обязательного медицинского страхования;
- E. территориальных фондов обязательного медицинского страхования;
- F. федеральный бюджет.

50. Расходы, финансируемые из Фонда социального страхования РФ, — это...

- A. оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;
- B. выплата пособий по больничным листам по временной нетрудоспособности;
- C. выплата пособий по беременности и родам;
- D. выплата ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- E. выплата пособия женщинам, вставшим на учет в медицинское учреждение на ранних стадиях беременности;
- F. выплата единовременного пособия при рождении ребенка;
- G. финансирование санаторно-курортного обслуживания трудящихся;
- H. оздоровление детей;
- I. возмещение вреда, причиненного работникам увечьем;
- J. дополнительные расходы на медицинскую реабилитацию;
- K. выполнение целевых программ медицинской помощи населению;
- L. выплата единого ежемесячного пособия на ребенка.

51. Государственные социальные стандарты — это государственные услуги, предоставление которых гражданам гарантируется государством

за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов на...

- А. возмездной и возвратной основе;
- В. безвозмездной и безвозвратной основе;
- С. среднем по территории РФ уровне;
- Д. минимально допустимом уровне региона;
- Е. минимально допустимом уровне по всей территории РФ.

52. Выплата пособия по уходу за ребенком в возрасте от полутора до трех лет на период дополнительного отпуска производится за счет средств...

- А. Фонда социального страхования;
- В. Бюджета субъекта РФ;
- С. фонда оплаты труда на предприятии;
- Д. территориальных фондов обязательного медицинского страхования;
- Е. Пенсионного фонда РФ;
- Ф. бюджета муниципального образования.

53. Доходы конкретных бюджетов государственных внебюджетных фондов складываются из следующих групп доходов и безвозмездных и безвозвратных поступлений:

53.1. Пенсионного фонда РФ...

53.2. Фонда социального страхования...

53.3. Федерального фонда обязательного медицинского страхования

53.4. территориального фонда обязательного медицинского страхования...

- А. налогов и взносов на социальные нужды (страховые взносы);
- В. налогов на совокупный доход;
- С. единого социального налога (взноса);
- Д. единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- Е. задолженности и перерасчетов по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам;
- Ф. единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;
- Г. дотации из бюджетов субъектов РФ;
- Н. субсидии из федерального бюджета;
- И. субвенции из федерального бюджета
- Ж. доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- К. доходов от продажи материальных и нематериальных активов;
- Л. штрафов, санкций, возмещения ущерба;
- М. средств федерального бюджета;
- Н. средств пенсионных накоплений, поступивших в ПФ РФ из негосударственных пенсионных фондов.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты

- Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2004 год» от 23 декабря 2003 г. № 175-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2005 год» от 28 декабря 2004 г. № 184-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2006 год» от 22 декабря 2005 г. № 174-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2007 год» от 19 декабря 2006 г. № 236-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 21 июля 2007 г. № 182-ФЗ.
- Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (в ред. федеральных законов от 31 декабря 1997 г. № 157-ФЗ и от 11 ноября 1999 г. № 204-ФЗ).
- Федеральный закон Российской Федерации «Об основах обязательного социального страхования» от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ.
- Федеральный закон Российской Федерации «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2004 год» от 8 декабря 2003 г. № 166-ФЗ.
- Федеральный закон «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2004 год» от 4 марта 2006 г. № 34-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2005 год» от 29 декабря 2004 г. № 202-ФЗ.
- Федеральный закон «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2005 год» от 20 февраля 2007 г. № 23-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год» от 22 декабря 2005 г. № 173-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год» от 19 декабря 2006 г. № 234-ФЗ.
- Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год”» от 23 ноября 2007 г. № 266-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 21 июля 2007 г. № 183-ФЗ.

- Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения размеров отдельных видов социальных выплат и стоимости набора социальных услуг» от 1 марта 2008 г. № 18-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2004 год» от 6 декабря 2003 г. № 155-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2005 год» от 20 декабря 2004 г. № 165-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2006 год» 22 декабря 2005 г. № 171-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2007 год» от 29 декабря 2006 г. № 243-ФЗ.
- Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009—2010 годов» от 21 июля 2007 г. № 184-ФЗ.
- Проект Федерального закона «Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2006 год» № 448746-4.
- Постановление Правительства РФ «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» от 29 июля 1998 г. № 857.
- Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249 (в ред. Постановления Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 838).
- Указ Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 729 «Вопросы ФОМС».
- Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 23 января 2007 г. № 02-02-14/111.
- Положение о порядке формирования и направления средств нормированного страхового запаса Федерального фонда обязательного медицинского страхования в 2007 г. на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования по финансированию территориальных программ обязательного медицинского страхования от 19 сентября 2007 г. № 13А/01.
- «Методические рекомендации по проведению территориальными фондами обязательного медицинского страхования контрольных проверок деятельности страховых медицинских организаций, осуществляющих обязательное медицинское страхование», утверждены ФФОМС 17 июня 1997 г. № 2469/11.

Учебная литература и монографии

- Актуальные проблемы укрепления региональных финансов* / Под ред. Н.Г. Сычева и К.И. Таксира. М.: Финансы, 2004.
- Афанасьев М.П., Кривоногов И.В.* Модернизация государственных финансов: Учеб. пособие / Предисл. А.Л. Кудрина. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2007.
- Бюджетная система России: Учебник* / Под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
- Бюджетная система Российской Федерации: Учебник* / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт-Издат, 2006.
- Государственные и муниципальные финансы: Учебник* / Под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. М.: Экономистъ, 2007.
- Государственные и муниципальные финансы: Учеб. пособие* / Под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
- Гусев С.И., Швецов Ю.Г.* Развитие федерального казначейства в системе управления государственными финансами. М.: Финансы и статистика, 2006.
- Ермасова Н.Б.* Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2008.
- Налоговые системы зарубежных стран.* 2-е изд. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997.
- Пансков В.Г.* Налоги и налоговая система Российской Федерации: Учебник. М.: Финансы и статистика, 2005.
- Пономаренко Е.В., Исаев В.А.* Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства) / М.: ИНФРА-М, 2007.
- Реформирование межбюджетных отношений: опыт Германии и России* / Под ред. Н.С. Максимовой, Н.Г. Сычева, В.Г. Ермилова. М.: Финансы и статистика, 2003.
- Сабанти Б.М.* Теория финансов. М.: Менеджер, 1998.
- Стратегия управления финансами в регионе* / Под ред. Н.Г. Сычева и К.И. Таксира. М.: Финансы, 2005.
- Управление финансами территорий, ориентированное на результат* / Под ред. К.И. Таксира. М.: Финансы, 2006.
- Финансово-экономические проблемы реализации национальных проектов* / Под ред. Таксира К.И. М.: Изд-во Академии бюджета и казначейства, 2006.
- Финансовый баланс территорий и его использование* / Под ред. Н.Г. Сычева и К.И. Таксира. М.: Финансы и статистика, 2003.
- Финансы: Учебник* / Под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. М.: Финансы и статистика, 2007.
- Финансы: Учебник* / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2007 (Университеты России).

Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ТК Велби: Проспект, 2007.

Финансы бюджетных организаций: Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка. М.: Вузовский учебник, 2006.

Финансы, налоги и кредит: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацукуляка. 2-е изд., доп. и перераб. М.: РАГС, 2007.

Периодическая печать

Журналы: Аудит и налогообложение; Внешняя торговля; Налоговый вестник; Налоги и платежи; Российская экономика (прогнозы и тенденции); Регион: экономика и социология; Российский экономический журнал; Страховая деятельность; Страховое дело; Федерализм; Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика; Финансы; Финансы и кредит; Экономист.

Газеты: Налоги; Российская газета; Финансовая газета; Финансовая газета (региональный выпуск); Финансовая Россия; Экономика и жизнь; Экономика и жизнь (московский выпуск); Экономические новости.

Статистические справочники

Российский статистический ежегодник, *Россия* в цифрах, (официальное издание Федеральной службы государственной статистики); *Россия* и страны мира (официальное издание Федеральной службы государственной статистики); *Статистическое* обозрение (ежеквартальный журнал Федеральной службы государственной статистики); *Финансы* в России. М.: Федеральная служба государственной статистики.

Сайты в Интернете

Сайт «Бюджетная система РФ» — www.budgetrf.ru.

Сайт Министерства финансов РФ — www.minfin.ru.

Сайт Счетной палаты РФ — www.ah.gov.ru.

Сервер органов государственной власти РФ — www.gov.ru.

Модуль 2.

Муниципальные финансы России

Учебная цель модуля

Формирование у студентов знаний по актуальным вопросам реформы местного самоуправления, законодательным основам формирования доходов муниципальных бюджетов, расходных полномочий органов местного самоуправления, условий возникновения их расходных обязательств, направлениям расходования бюджетных средств, проблемам сбалансированности местных бюджетов.

Учебная задача модуля

Учебной задачей комплементарного модуля 2 является *приобретение знаний* студентами в форме:

- осознанного понимания сущности и роли местных финансов в социально-экономическом развитии общества в целом и отдельного муниципального образования, источников формирования и направлений использования местных финансов в стране;
- системы знаний о сущности, функциях и роли бюджета муниципального образования в социально-экономическом развитии муниципального района, городского округа, городского и сельского поселения, а также внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, формировании его доходов и расходов;
- системы знаний о сбалансированности местных бюджетов;
- понимания специфики бюджетов муниципального района, городского округа, городского и сельского поселений, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, их роли в бюджетной системе Российской Федерации, бюджетного регулирования на местном уровне, правовых основ функционирования и формирования;
- системы знаний о реформе местного самоуправления и проблемах ее реализации в Российской Федерации.

Приобретаемые навыки

- ⇒ Умение применять на практике теоретические знания в области местных финансов.
- ⇒ Умение вскрывать основные тенденции развития местных финансов и вырабатывать основные направления совершенствования организации финансовых отношений в этой важной сфере финансовой системы Российской Федерации.
- ⇒ Умение анализировать состав, структуру, структурную динамику доходов и расходов бюджетов различных типов муниципальных образований и на этой основе выявления наметив-

шихся тенденций, разработки конкретных мер по совершенствованию организации финансовых отношений на уровне муниципальных образований.

⇒ Решать конкретные вопросы, связанные со стабилизацией местных финансов, повышением их устойчивости и сбалансированности.

Понятийный инструментарий модуля

Бюджет городского округа — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год и плановый период, предназначенных для исполнения расходных обязательств городского округа.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год и плановый период, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

Бюджет муниципального района — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год и плановый период, предназначенных для исполнения расходных обязательств муниципального района.

Бюджет поселения — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год и плановый период, предназначенных для исполнения расходных обязательств городского или сельского поселения.

Внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения межпоселенческого характера — часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и муниципальными правовыми актами осуществляется

населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Городское поселение — город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

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

Консолидированный бюджет муниципального образования — свод бюджетов на территории соответствующего типа муниципального образования.

Консолидированный бюджет муниципального района — бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Межселенная территория — территория, находящаяся вне границ поселений.

Муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, а также городской округ либо внутригородская территория городов федерального значения.

Муниципальные финансы — это денежные отношения, складывающиеся между органами местного самоуправления, с одной стороны, и органами государственной власти, юридическими и физическими лицами, с другой стороны, в процессе стоимостного распределения и перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с формированием, распределением и использованием централизованных фондов денежных средств муниципальных образований, обеспечивающих потребности органов местного самоуправления при решении экономических и социальных задач.

Муниципальный правовой акт — решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

Муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территорий, находящихся вне границ поселений), объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления — избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Поселение — городское или сельское поселение.

Расходы местного бюджета — денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления.

Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием, — утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации.

Когнитивные (познавательные) блоки модуля

Блок 1. Муниципальные финансы

Структурные единицы блока:

- 1.1. Сущность и функции муниципальных финансов, их роль в социально-экономическом развитии муниципального образования.
 - 1.2. Бюджет муниципального образования: понятие, сущность, правовые основы.
- Контрольные вопросы.

Блок 2. Формирование доходов бюджетов муниципальных образований и условия возникновения их расходных обязательств

Структурные единицы блока:

- 2.1. Формирование доходов бюджетов различных типов муниципальных образований.
 - 2.2. Расходные обязательства муниципального образования и условия их возникновения.
 - 2.3. Дефицит местного бюджета и источники его финансирования.
- Контрольные вопросы.

Лаборатория модуля

- А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов.
- Б. Практические задания.
- В. Тесты для самоконтроля знаний.

Библиографический список

Теоретическое описание модуля

Блок 1. Муниципальные финансы

Структурная единица 1.1

*Сущность и функции муниципальных финансов,
их роль в социально-экономическом развитии
муниципального образования*

Органы местного самоуправления

Необходимость разделения государственных и муниципальных финансов продиктована обособленным положением *органов местного самоуправления* в системе органов власти. В своей деятельности органы местного самоуправления обеспечивают реализацию права граждан на самостоятельное и под свою ответственность решение всех *вопросов местного значения*, определенных федеральным законодательством. *Органы местного самоуправления* избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом муниципального образования, наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Конституция Российской Федерации (ст. 12) гарантирует, что *местное самоуправление* в пределах своих полномочий *самостоятельно*. Это означает, что органы местного самоуправления приобретают право на формирование собственных финансовых ресурсов и самостоятельный выбор направлений и форм их использования. Запрет на произвольное отчуждение финансовых ресурсов органов местного самоуправления (ст. 31 БК РФ) дополняется гарантией передачи органам местного самоуправления дополнительных финансовых ресурсов в порядке обеспечения делегируемых им государственных полномочий (ст. 132 Конституции РФ). Согласно ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соизмеримы их полномочиям.

Муниципальные финансы: сущность, функции, роль. Самостоятельность местного самоуправления подкрепляется организационным обособлением органов местного самоуправления от органов государственной власти. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ *органы*

местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это предопределяет самостоятельность установления муниципальным образованием структуры органов управления местными финансами, форм их взаимодействия, полномочий конкретных органов и их должностных лиц. Федеральное законодательство предусматривает меры по защите органов местного самоуправления, в том числе органов управления местными финансами от вмешательства в их деятельность со стороны органов государственной власти.

Муниципальные финансы — это денежные отношения, складывающиеся между органами местного самоуправления, с одной стороны, и органами государственной власти, юридическими и физическими лицами, с другой стороны, в процессе стоимостного распределения и перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с формированием, распределением и использованием централизованных фондов денежных средств муниципальных образований, обеспечивающих потребности органов местного самоуправления при решении экономических и социальных задач.

Следовательно, формируются местные финансы с использованием *методов* распределения и перераспределения национального дохода (с помощью налогов, налоговых льгот и др.). *Формами* использования централизованных фондов денежных средств муниципальных образований являются *бюджетные фонды*, предназначенные для реализации функций местного самоуправления.

Муниципальные финансы особенно важны для создания нормальных условий жизни населения. Если цель государственных финансов на федеральном уровне — обеспечение финансирования стратегически важных программ, то финансы муниципальных образований нацелены на финансирование повседневных расходов данной местности. Именно от того, насколько эффективно функционируют муниципальные финансы, зависит количество и качество благ и услуг, потребляемых населением в данном муниципальном образовании и соответствующего региона в целом. За счет муниципальных финансов финансируется строительство дорог, жилья, обустройство домов и подъездов, помощь местным структурам, являющиеся важными для населения. Муниципальные финансы оказывают поддержку милиции, школам, учреждениям здравоохранения. Международная практика показывает, что именно такое сотрудничество наиболее продуктивно, поскольку люди видят и ощущают на себе результаты использования их денежных средств, собранных в качестве налогов, а предприятия, поддерживаемые муниципалитетами, более охотно решают местные проблемы. В результате все участники данного процесса оказываются в выигрыше: муниципалитеты эффективно работают, люди получают необходимые блага и услуги, а предпри-

ятия имеют дополнительный источник доходов. Следует заметить, что в нашей стране такая практика слабо развита и муниципальные финансы практически повсеместно настолько бедны, что не могут оказать реального воздействия на положение населения и качественно-количественные показатели услуг, предоставляемых населению.

Тем не менее муниципальные финансы являются составным и очень важным *элементом финансовой системы государства*. С их развитием происходит повышение эффективности работы всей финансовой системы страны.

Финансы местного уровня, или по-другому муниципальные финансы, формируются местными органами власти, к которым относятся самостоятельные органы правления в городах и населенных пунктах — *муниципалитеты*. Муниципальные финансы имеют специфические источники и направляются на обеспечение нормального развития и деятельности организаций, необходимых для жителей данного муниципалитета.

Муниципальные образования. Организация муниципальных финансов «привязана» к муниципальным образованиям, в границах которых осуществляется местное самоуправление.

Муниципальные образования — это тот уровень, в пределах которого местное самоуправление должно реализовать свое предназначение: обеспечить на должном уровне решение вопросов местного значения.

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

Формирование стабильной и достаточной финансовой базы органов местного самоуправления является важнейшим направлением проводимой в России реформы местного самоуправления.

Реформа местного самоуправления осуществляется в соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Закон получил высокую оценку европейских экспертов, он реально способствует развитию местного самоуправления. Закон обеспечивает тесную взаимосвязь между территориальной организацией местного самоуправления и ее финансовой основы. Этот Закон вступил в силу с 1 января 2006 г. До этого периода с момента принятия ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. проводилась большая и серьезная законодательная работа по пересмотру или отмене около 200 федеральных законов. Речь идет о тех законах, в которых ответственность за выполнение конкретных государственных обязательств была размыта между существующими самостоятельными тремя уровнями публичной власти, не определены источники и способы их финансирования, о массе популистских законов, которые фак-

тически не выполнялись и являлись неисполнимыми и в будущем. В ходе законотворческой работы решена одна из важных задач организации местных финансов — *сбалансированность между расходными обязательствами муниципальных образований и средствами бюджетов соответствующих типов муниципальных образований, направляемых на их исполнение*. Ликвидирована практика принятия властью решений, не подкрепленных деньгами, исполнение которых передавалось вниз (нефинансируемые мандаты). Уставы муниципальных образований были приведены в соответствие с принятым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

В соответствии с принятым Законом изменился принцип территориального деления органов местного самоуправления. В Российской Федерации насчитывается всего 154 тыс. населенных пунктов и в более 90 тыс. из них население составляет 50 человек.

К настоящему времени *унифицирована* территориальная организация местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации и закреплена *двухуровневая модель организации местной власти*, включающая в себя *два типа муниципальных образований*: муниципальное поселение и муниципальный район с закреплением за каждым уровнем присущих им полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных отдельных государственных полномочий.

Согласно положениям Закона **муниципальное поселение** (городское и сельское) объединяет несколько населенных пунктов и является основой местного самоуправления.

Городское поселение — город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Муниципальные районы образуются по территориальному принципу и решают задачи, справиться с которыми на поселенческом уровне невозможно.

Муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территорий, находящихся вне границ поселений), объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов

местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Двухуровневая модель организации местной власти позволяет обеспечить решение конкретных вопросов местного самоуправления соответствующего уровня в увязке с кадровым и организационным его потенциалом и выстроить оптимальную систему взаимодействия органов местного самоуправления и с населением, и с органами государственной власти. В этой модели предусмотрены механизмы распределения полномочий и ресурсов между уровнями местной власти, допускающие возможность их передачи с одного уровня на другой.

Кроме того, на базе крупных городов создан *третий тип* муниципальных образований — **городской округ**. Количественный состав представительного органа городского округа напрямую зависит от численности жителей, проживающих в нем, чем обеспечивается близость местной власти городского округа к населению.

Городские округа создаются в тех населенных пунктах, которые изначально планировались не как центр обеспечения сельской инфраструктуры, а как точки экономического развития. За городскими округами закрепляются функции и поселения, и муниципального района.

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с учетом изм. и доп.) вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Внутригородская территория города федерального значения — часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Следовательно, к муниципальному образованию относится городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, а также городской округ либо внутригородская территория городов федерального значения.

Перечень территориальных единиц, в пределах которых реализуется местное самоуправление, и видов муниципальных образований

определен как исчерпывающий и подлежит изменению и дополнению только в рамках федерального законодательства. Границы муниципальных образований утверждают органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В результате реформы должно появиться порядка 28 тыс. муниципальных образований, каждое муниципальное образование будет объединять не меньше тысячи человек.

В соответствии с информацией Министерства финансов РФ «О результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 9 месяцев 2006 года» в 2006 г. в Российской Федерации насчитывалось 24 210 муниципальных образований, что на 12 477 больше, чем в 2005 г. Из общего количества муниципальных образований в 2006 г. 522 (2,2%) — городских округов, 1802 (7,4%) — муниципальных районов, 1756 (7,3%) — городских и 19 894 (82,1%) — сельских поселений, 236 (1,0%) — внутригородских районов.

С 1 января 2006 г. началась реализация новых положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в части межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления. Был установлен переходный период в его реализации до 1 января 2009 г. В 2006 г. существенные изменения произошли в распределении доходных источников между уровнями бюджетной системы по сравнению с 2005 г.

С принятием Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и «Об общих принципах организации (законодательных) представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ начинается следующий этап реформирования межбюджетных отношений. Произошла централизация расходных полномочий на *региональном* уровне *при сокращении перечня вопросов местного значения* в связи с приданием ряду из них значения региональных, а некоторым — федеральных расходных полномочий.

Заложенная в Законе система межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями зеркально отражает межбюджетные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами и позволяет создать стабильные долговременные условия формирования местных бюджетов.

Многообразие видов муниципальных образований, предусмотренных федеральным законодательством, позволяет выделить финансы муниципальных районов, финансы городских округов, финансы внутригородских муниципальных образований городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга, финансы поселений (городских и сельских). Состав местных финансов представлен на рис. К.М.2.1.

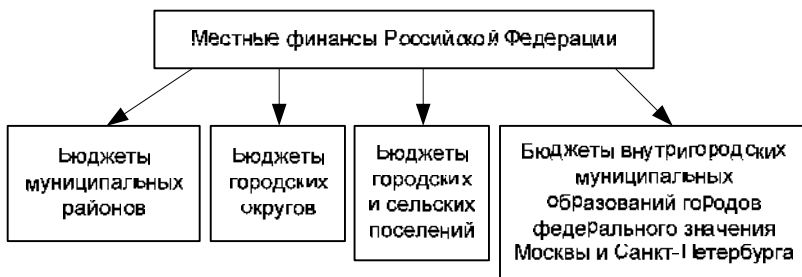


Рис. К.М.2.1. Состав местных финансов

За счет финансовых ресурсов органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) решаются вопросы местного значения, отнесенные к ведению муниципальных районов (городских округов), а также реализуются полномочия местного самоуправления, переданные органами местного самоуправления поселений, и государственные полномочия, делегированные органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. *Финансы поселений* призваны обеспечить реализацию полномочий органов местного самоуправления поселений по решению вопросов местного значения, закрепленных федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации за поселениями.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности *имущество, средства местных бюджетов*, а также *имущественные права* муниципальных образований. Целями совершенствования и развития экономических основ местного самоуправления являются:

- повышение эффективности решения вопросов местного значения, отнесенных к компетенции муниципальных образований;
- повышение стимулов к развитию экономического, а следовательно, и налогового потенциала муниципального образования для увеличения доходной части бюджета;
- разработка и внедрение в практику муниципального управления современных методов управления местными финансами, муниципальным имуществом, социально-экономическим развитием муниципальных образований, включая использование в управлении муниципальным хозяйством рыночных механизмов.

Совершенно очевидно, что судьба острейшей сегодня реформы жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) непосредственно зависит от того, как к ней отнесутся органы местного самоуправления. Реформа ЖКХ, по существу, разворачивается в зоне интересов му-

ниципальных образований. Фактически речь идет о реформе муниципального хозяйства, львиную долю которого составляют объекты ЖКХ. Следовательно, эта реформа может рассчитывать на успех только при условии реального, активного и скоординированного участия органов местного самоуправления. То же самое можно сказать и в отношении других реформ в социальной и экономической сферах.

Структурная единица 1.2

Бюджет муниципального образования: понятие, сущность, правовые основы

Бюджеты муниципальных образований именуются *местными бюджетами*. Органы местного самоуправления муниципального образования не являются органами государственной власти, соответственно и средства муниципальных бюджетов не относятся к государственным финансам. Бюджеты муниципальных образований это часть бюджетной системы Российской Федерации.

Каждое муниципальное образование в Российской Федерации имеет собственный бюджет.

Неотъемлемый признак местного самоуправления — *самостоятельное формирование местных бюджетов*. В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Местные бюджеты имеют определенную специфику, связанную положением самого муниципалитета как звена в системе самоуправления и управления территориями страны. Данная специфика связана в основном с положением самих муниципальных образований. Суть в том, что муниципалитеты служат определенным звеном управления и вместе с тем не принадлежат к государственной системе управления, а являются независимыми. Соответственно и местные бюджеты, с одной стороны, независимы, а с другой — подчинены не только федеральному бюджету страны, но и региональному бюджету. Кроме того, в соответствии с нашим законодательством на территории одного крупного муниципального образования могут образовываться и другие муниципалитеты, более мелкие. В результате таких процессов местные бюджеты попадают еще в более специфичное положение, когда они вынуждены строить взаимоотношения не только с вышестоящими бюджетами, но и с бюджетами других муниципальных образований.

К местным бюджетам в России относятся бюджеты *муниципальных районов*, бюджеты *городских округов*, бюджеты *внутригородских*

муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также бюджеты городских и сельских поселений.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) — форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год и плановый период, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается (ст. 15 БК РФ).

Средства местных бюджетов находятся в собственности муниципального образования, что закреплено ст. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Бюджет муниципального образования — основа финансовых ресурсов местного самоуправления. Самостоятельность бюджета муниципального образования обеспечивается достаточным уровнем собственных доходов, правом определять направления расходования бюджетных средств в соответствии с бюджетными полномочиями органов местного самоуправления, правом использования по своему усмотрению, доходы дополнительно полученные в ходе исполнения бюджета, — правом на компенсацию дополнительных расходов (потерь доходов), возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены *сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов*, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием, — утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации.

Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно, с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ и вышеупомянутым Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) в органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов.

Консолидированный бюджет муниципального образования — свод бюджетов на территории соответствующего типа муниципального образования.

Консолидированный бюджет муниципального района — бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

Консолидированный бюджет используется в процессе бюджетного планирования и прогнозирования и разрабатывается одновременно с проектом бюджета муниципального образования конкретного типа. Его количественные характеристики служат для подтверждения реальности и обоснованности показателей местных бюджетов.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под муниципальными финансами и чем вызвана их обособленность от государственных финансов? Охарактеризуйте их роль в финансовой системе страны и развитии муниципального образования.
2. В чем суть проводимой в стране реформы местного самоуправления? Охарактеризуйте модель организации местной власти в Российской Федерации.
3. Какие вопросы относятся к вопросам местного значения поселений, муниципального района, городского округа?
4. Какие изменения произошли в механизме межбюджетных отношений в связи с проводимой в стране реформой местного самоуправления?
5. Что составляет экономическую основу местного самоуправления? Перечислите направления ее развития и совершенствования.
6. Что представляет собой бюджет муниципального образования? Какие бюджеты относятся к местным бюджетам?

Блок 2. Формирование доходов бюджетов муниципальных образований и условия возникновения их расходных обязательств

Структурная единица 2.1

Формирование доходов бюджетов различных типов муниципальных образований

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

В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации отдельно предусматриваются:

- средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по *вопросам местного значения*;
- средства, направляемые на осуществление расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий.

Доходы бюджетов *поселений*, бюджетов *муниципальных районов* и бюджетов *городских округов* формируются за счет:

- налоговых доходов от местных налогов, федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и (или) региональных налогов и сборов по установленным нормативам отчислений;
- неналоговых доходов местных бюджетов;
- средств, перечисленных в порядке межбюджетного регулирования (перераспределение средств между уровнями бюджетной системы).

Налоговые доходы установлены Бюджетным кодексом РФ дифференцированно по типам муниципальных образований.

Формирование налоговых доходов бюджетов поселений. В бюджеты *поселений* зачисляются *налоговые* доходы от следующих *местных налогов*, устанавливаемых представительными органами поселений в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

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

В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих *федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами*:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
- государственные пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий, — по нормативу 100%.

В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 58 Бюджетного кодекса РФ.

В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов в соответствии со ст. 63 Бюджетного кодекса РФ.

Формирование налоговых доходов бюджетов муниципальных районов. В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению *налоговые доходы* от следующих *местных* налогов, устанавливаемых представительными органами муниципальных районов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- 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 подлежат зачислению *налоговые 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, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) — по нормативу 100%.

В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотр-

ренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 58 Бюджетного кодекса РФ.

Налоговые доходы бюджета городского округа. В бюджеты *городских округов* зачисляются *налоговые доходы* от следующих *местных налогов*, устанавливаемых представительными органами городских округов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

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

В бюджеты городских округов зачисляются *налоговые 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, подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов, — по нормативу 100%.

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов Российской Федерации для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов в соответствии с п. 1 ст. 58 Бюджетного кодекса РФ. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с п. 2 и 3 ст. 58 Бюджетного кодекса РФ.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются в соответствии со ст. 41, 42 и 46 Бюджетного кодекса РФ, в том числе за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, — по нормативу 100%;
- доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, — по нормативу 100%;

- доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями;
- части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40%.

В бюджеты городских округов и муниципальных районов городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежат зачислению сборы за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, по нормативу 100%.

В соответствии с информацией Минфина РФ «О результатах мониторинга местных бюджетов РФ за 9 месяцев 2006 года» в 2006 г. 48% доходов местных бюджетов составили доходы городских округов, 46,1% — муниципальных районов и лишь 5,9% — городских и сельских поселений. В структуре доходов местных бюджетов Российской Федерации в анализируемый период преобладают межбюджетные трансферты — 57,3%, из которых на долю субвенций из федеральных и региональных фондов компенсаций приходилось 29,8%. Налоговые доходы составляли 29,6%, а неналоговые — 8,8%, прочие доходы — 4,3%. Пропорции формирования доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации между региональными и местными бюджетами изменились с 60 и 40% в 2005 г. до 70 и 30% в 2006 г., что связано с изменениями налогового и бюджетного законодательства, приведшими к увеличению централизации доходных источников на региональном уровне.

Основную долю доходов бюджетов *городских округов* составляют налоговые и неналоговые доходы (50,2%), а межбюджетные трансферты — 45,0%. В доходах *городских и сельских поселений* более половины (65,0%) занимают межбюджетные трансферты, в том числе средства фонда компенсаций — 13,7%, в доходах *муниципальных районов* также основное место принадлежит межбюджетным трансфертам — 69,3%.

61,6% налоговых доходов местных бюджетов поступает в бюджеты городских округов, в бюджеты муниципальных районов — 33,9%, поселений — 4,5%. Это свидетельствует о том, что *налоговый потенциал муниципальных образований сосредоточен в городских округах* (а их всего 522). Аналогичная ситуация связана и с неналоговыми доходами, из общего объема которых (67,0%) поступает в бюджеты городских округов, в бюджеты муниципальных районов — 26,8% ненало-

говых доходов и в бюджеты поселений — 6,2%. При этом межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 356,0 млрд руб. поступают в бюджеты муниципальных районов и поселений, что составляет 62,5% от общего объема трансфертов. В этой связи *бюджеты муниципальных районов и поселений (а их 23 452) являются наиболее зависимыми от финансовой помощи вышестоящих бюджетов.*

Структурная единица 2.2

Расходные обязательства муниципального образования и условия их возникновения

Расходы местного бюджета — денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления. Расходы местного бюджета формируются на основе принимаемых органами местного самоуправления расходных обязательств по вопросам местного значения и делегированных государственным органами исполнительной власти отдельных полномочий.

Возникновение и финансирование расходных обязательств муниципальных образований. Расходные обязательства муниципального образования возникают в результате (ст. 86 гл. 11 Бюджетного кодекса РФ):

- (1) принятия муниципальных правовых актов по *вопросам местного значения* и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным вопросам;
- (2) принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;
- (3) заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными бюджетными учреждениями.

Финансирование отдельных расходных обязательств муниципальных образований осуществляется в следующем порядке и за счет конкретных источников.

Расходные обязательства муниципального образования, возникающие в результате принятия муниципальных правовых актов по *вопросам местного значения* и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, и заключения муниципальным образованием (от имени муниципального образования) договоров (соглашений) по данным

вопросам, а также заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными бюджетными учреждениями, *устанавливаются* органами местного самоуправления *самостоятельно* и *исполняются* за счет *собственных доходов* и *источников финансирования дефицита* соответствующего местного бюджета.

Расходные обязательства муниципального образования, возникающие в результате осуществления органами местного самоуправления *переданных им отдельных государственных полномочий*, устанавливаются муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления в полном соответствии с федеральными законами (законами субъектов Российской Федерации) и *исполняются* за счет и в пределах *субвенций* из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставляемых местным бюджетам в порядке, предусмотренном ст. 140 Бюджетного кодекса РФ.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ.

Органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, установленных соответственно федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти, и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных финансовых средств (за исключением межбюджетных трансфертов).

Вопросы местного самоуправления.

Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

К вопросам местного значения *поселения* относятся:

- (1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за его исполнением;
- (2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- (3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- (4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- (5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- (6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- (7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
- (8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- (9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
- (10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- (11) организация библиотечного обслуживания населения;
- (12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- (13) охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения;
- (14) обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;
- (15) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- (16) оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения;

- (17) формирование архивных фондов поселения;
- (18) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- (19) организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;
- (20) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;
- (21) организация освещения улиц и установки указателей с названием улиц и номерами домов;
- (22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- (23) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- (24) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
- (25) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;
- (26) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- (27) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения.

Вопросы местного значения межпоселенческого характера — часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно.

К вопросам местного значения *муниципального района* относятся:

- (1) формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за его исполнением;

- (2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;
- (3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;
- (4) организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;
- (5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- (6) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;
- (7) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;
- (8) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
- (9) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
- (10) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время;
- (11) организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- (12) опека и попечительство;
- (13) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- (14) утверждение схем территориального планирования муниципального района, правил землепользования и застройки меж-

селенных территорий, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий;

- (15) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;
- (16) содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;
- (17) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- (18) организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов;
- (19.1) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;
- (19.2) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района;
- (20) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района;
- (21) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- (22) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;
- (23) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на межселенных территориях;
- (24) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- (25) создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

- (26) обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;
- (27) организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью.

Органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях и в сельских населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями, в том числе полномочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

К вопросам местного значения *городского округа* относятся:

- (1) формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета;
- (2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;
- (3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;
- (4) организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- (5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных со-

оружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

- (6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- (7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;
- (8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;
- (9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;
- (10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;
- (11) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
- (12) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время;
- (13) организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- (14) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- (15) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек городского округа;
- (16) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;
- (17) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении,

- возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;
- (18) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;
 - (19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;
 - (20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;
 - (21) опека и попечительство;
 - (22) формирование и содержание муниципального архива;
 - (23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
 - (24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
 - (25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа;
 - (26) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;
 - (27) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
 - (28) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
 - (29) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;

- (30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа;
- (31) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;
- (32) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- (33) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого предпринимательства;
- (34) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе;
- (35) расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством.

Анализ состава и структуры бюджетов муниципальных образований РФ показывает, что более 70—80% бюджетных ресурсов органов местного самоуправления направляются на финансирование дошкольного и общего образования, а также жилищно-коммунального хозяйства.

Структурная единица 2.3 *Дефицит местного бюджета и источники его финансирования*

Сбалансированность бюджетов муниципальных образований обеспечивается органами местного самоуправления как за счет собственных доходов, так и за счет поступлений из источников финансирования дефицита местных бюджетов в случае принятия дефицитного бюджета.

Дефицит местного бюджета не должен превышать 10% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (п. 5 ст. 92 Бюджетного кодекса РФ).

Для муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные п. 4 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ, дефицит бюджета не должен превышать 5% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

В случае утверждения муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования о бюджете в со-

ставе источников финансирования дефицита местного бюджета размера поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования, и снижения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета дефицит местного бюджета может превысить вышеуказанные ограничения в пределах суммы указанных поступлений и снижения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

Дефицит местного бюджета, сложившийся по данным годового отчета об исполнении местного бюджета, должен соответствовать принятым Бюджетным кодексом РФ ограничениям. В противном случае превышение ограничения является нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации и влечет применение соответствующих мер принуждения за нарушение норм бюджетного законодательства.

В состав источников *внутреннего* финансирования дефицита местного бюджета включаются (ст. 96 БК РФ):

- разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации;
- разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- разница между полученными в иностранной валюте от Российской Федерации и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;
- иные источники внутреннего финансирования дефицита местного бюджета.

В составе *иных* источников *внутреннего* финансирования дефицита местного бюджета учитываются:

- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования;
- курсовая разница по средствам местного бюджета;
- объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в валюте Российской Федерации, в случае если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

- объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в иностранной валюте, предоставленных Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению прав регрессного требования гаранта к принципалу;
- объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств муниципального образования в валюте Российской Федерации;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. За счет каких налоговых поступлений формируются налоговые доходы поселенческих бюджетов? Назовите соответствующую статью бюджетного законодательства.
2. За счет каких налоговых поступлений формируются налоговые доходы бюджетов муниципальных районов? Назовите соответствующую статью бюджетного законодательства.
3. За счет каких налоговых поступлений формируются налоговые доходы бюджетов городских округов? Назовите соответствующую статью бюджетного законодательства.
4. За счет каких доходов формируются неналоговые доходы местных бюджетов? Назовите соответствующую статью бюджетного законодательства.
5. Охарактеризуйте структуру доходов местных бюджетов по составу и типам муниципальных образований.
6. Назовите условия возникновения расходных обязательств муниципального образования, порядок и источники их финансирования. Назовите соответствующую статью бюджетного законодательства.
7. Что означает дефицит местного бюджета и как в этом случае достигается его сбалансированность?
8. Какие ограничения дефицита местного бюджета предусмотрены Бюджетным кодексом Российской Федерации? Назовите соответствующую статью бюджетного законодательства.
9. Назовите источники финансирования дефицита местного бюджета.

Лаборатория модуля

А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов

1. Местные власти как элемент бюджетного федерализма.
2. Реформа местного самоуправления: первые итоги, оценка результатов.
3. Самостоятельность местных бюджетов и реализация этого важнейшего принципа формирования бюджетов в Российской Федерации.
4. Проблемы сбалансированности местных бюджетов России в среднесрочной и долгосрочной перспективе.
5. Роль местных финансов в социально-экономическом развитии муниципального образования.

Б. Практические задания

Задание Б1. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.1 блока 2 комплементарного модуля 2, а также ст. 20 гл. 4 и ст. 61.1 и 62 гл. 9 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б1 группы и подгруппы доходов бюджетов и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику доходов бюджета муниципального района за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы (расчеты произведите на примере конкретного муниципального района любого субъекта РФ).

Задание Б2. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.2 блока 2 комплементарного модуля 2, а также ст. 21 гл. 4, ст. 65 гл. 10 и ст. 86 гл. 11 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б2 разделы и подразделы расходов бюджетов по функциональному назначению и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов бюджета муниципального района за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы (расчеты произведите на примере того же муниципального района соответствующего субъекта РФ, что и при выполнении задания Б1).

Задание Б3. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.1 блока 2 комплементарного модуля 2, а также ст. 20 гл. 4, гл. 6 и ст. 61.2 и 62 гл. 9 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б3 группы и подгруппы доходов бюджетов и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику доходов бюджета городского округа за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы (расчеты произведите на примере конкретного городского округа любого субъекта РФ).

Расходы бюджета муниципального района в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б2)

[illegible]

Задание Б4. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.2 блока 2 комплементарного модуля 2, а также ст. 21 гл. 4, ст. 65 гл. 10 и ст. 86 гл. 11 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б4 разделы и подразделы расходов бюджетов по функциональному назначению и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов бюджета городского округа за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы (расчеты произведите на примере того же городского округа соответствующего субъекта РФ, что и при выполнении задания Б 3).

Задание Б5. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.1 блока 2 комплементарного модуля 2, а также ст. 20 гл. 4, гл. 6 и ст. 61 и 62 гл. 9 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б5 группы и подгруппы доходов бюджетов и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику доходов бюджета поселения (городского или сельского) за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы (расчеты произведите на примере конкретного поселения любого субъекта РФ).

Задание Б6. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 2.2 блока 2 комплементарного модуля 2, а также ст. 21 гл. 4, ст. 65 гл. 10 и ст. 86 гл. 11 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б6 разделы и подразделы расходов бюджетов по функциональному назначению и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов бюджета поселения (городского или сельского) за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы (расчеты произведите на примере того же поселения соответствующего субъекта РФ, что и при выполнении задания Б5).

Задание Б7. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1 и структурной единицы 1.2 блока 1 комплементарного модуля 2, а также ст. 14 гл. 3 и ст. 20 гл. 4, гл. 6 и 9 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б7 группы и подгруппы доходов бюджетов и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику доходов консолидированного бюджета муниципального района за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы (расчеты выполните на примере того же муниципального района, что в заданиях Б1 и Б2).

Задание Б8. Внимательно изучите теоретическое описание структурной единицы 1.5 блока 1 комплементарного модуля 1 и структурной единицы 1.2 блока 1 комплементарного модуля 2, а также ст. 14 гл. 3 и ст. 21 гл. 4, ст. 86 гл. 11 Бюджетного кодекса РФ в последней редакции. Запишите в табл. Б8 разделы и подразделы расходов бюджетов по функциональному назначению и проанализируйте состав, структуру и структурную динамику расходов консолидированного бюджета муниципального района за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период, вскройте тенденции, сделайте выводы (расчеты произведите на примере того же муниципального района, что и в задании Б7).

Расходы бюджета городского округа в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б4)

[illegible]

Доходы бюджета поселения (городского или сельского) в статике и динамике за последние три отчетных года и на очередной финансовый год и плановый период (к заданию Б5)

[illegible]

В. Тесты для самоконтроля знаний

1. Местные финансы организованы согласно закону «О финансовых основах местного самоуправления» на принципах...

- А. самостоятельности;
- В. режима экономии;
- С. автономности;
- Д. гласности;
- Е. государственной финансовой поддержки.

2. В состав муниципальных финансовых ресурсов включаются...

- А. средства государственных внебюджетных фондов;
- В. финансовые ресурсы коммерческих организаций, находящихся на территории муниципального образования;
- С. средства муниципальных бюджетов;
- Д. средства региональных бюджетов;
- Е. средства федерального бюджета;
- Г. средства бюджетов городских округов;
- С. средства бюджетов муниципальных районов;
- Н. средства бюджетов поселений.

3. Финансовые планы, утверждаемые в форме решения представительных органов местного самоуправления, — это...

- А. бюджет Псковской области;
- В. бюджет Петровского района Ставропольского края;
- С. бюджет г. Краснодара;
- Д. консолидированный бюджет муниципального района;
- Е. бюджет Пенсионного фонда РФ;
- Г. сводный финансовый баланс региона;
- Г. бюджет г. Санкт-Петербурга.

4. К бюджетам муниципальных образований (местным бюджетам) относятся...

- А. бюджеты городских округов;
- В. областные бюджеты;
- С. краевые бюджеты;
- Д. окружные бюджеты;
- Е. бюджеты муниципальных районов;
- Г. бюджеты сельских поселений;
- С. бюджеты городских поселений;
- Н. бюджет г. Москвы;
- И. бюджет г. Курска;
- Ж. бюджет Красногорского района Московской области;
- К. бюджет Кабардино-Балкарской Республики;
- Л. бюджет Республики Калмыкии.

5. К собственным доходам бюджетов муниципальных образований относятся...

- А. поступления от налога на имущество физических лиц по установленному бюджетным законодательством нормативу зачисления;
- В. поступления от налога на доходы физических лиц по установленному бюджетным законодательством нормативу зачисления;
- С. поступления от земельного налога;
- Д. поступления от единого сельскохозяйственного налога по установленному нормативу;
- Е. поступления от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности по установленному нормативу;
- Г. доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- Г. доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;
- Н. часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;
- И. финансовая помощь из вышестоящих бюджетов бюджетной системы РФ;
- Ж. субвенции из федерального и (или) регионального фонда компенсаций;
- К. плата за негативное воздействие на окружающую среду по установленному нормативу.

6. Логическая последовательность (по принципу «от общего к частному») перечисленных понятий следующая:

- А. земельный налог;
- В. местные налоги и сборы;
- С. доходы местного бюджета;
- Д. собственные доходы местного бюджета.

7. В бюджеты муниципальных районов зачисляются налоговые доходы от следующих налогов:

- А. налога на доходы физических лиц — по нормативу 20%;
- В. единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 90%;
- С. единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
- Д. государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) — по нормативу 100%.
- Е. налога на доходы физических лиц — по нормативу 30%;
- Г. единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 60%;
- Г. налога на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
- Н. земельного налога — по нормативу 100%;
- И. налога на имущество физических лиц — по нормативу 100%;

- Л. земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;
 - К. налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%.
8. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих налогов:
- А. единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
 - В. государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) — по нормативу 100%.
 - С. налога на доходы физических лиц — по нормативу 30%;
 - Д. единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 90%;
 - Е. единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 60%;
 - Ф. налога на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
 - Г. земельного налога — по нормативу 100%;
 - Н. налога на доходы физических лиц — по нормативу 20%;
 - І. налога на имущество физических лиц — по нормативу 100%.
 - Л. земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;
 - К. налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%.
9. В бюджеты поселений (городских и сельских) зачисляются налоговые доходы от следующих налогов:
- А. налога на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
 - В. единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
 - С. земельного налога — по нормативу 100%;
 - Д. налога на имущество физических лиц — по нормативу 100%;
 - Е. земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;
 - Ф. налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;
 - Г. налога на доходы физических лиц — по нормативу 20%;
 - Н. единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 90%;
 - І. государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) — по нормативу 100%;
 - Л. налога на доходы физических лиц — по нормативу 30%;
 - К. единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 60%.
10. Источники финансирования дефицита местного бюджета — это...
- А. разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;

- В. разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации;
- С. Стабилизационный фонд РФ;
- Д. разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- Е. разница между полученными в иностранной валюте от Российской Федерации и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- Г. изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;
- З. Резервный фонд РФ;
- И. поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования;
- К. объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в валюте Российской Федерации, в случае если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты

- Конституция Российской Федерации.* М., 1993.
- Бюджетный кодекс Российской Федерации* (посл. ред.).
- Налоговый кодекс Российской Федерации* (посл. ред.).
- Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2005 году».* Финансы, 2004. № 8.
- Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 24 мая 2005 г. «О бюджетной политике в 2006 году».* Финансы, 2005. № 6.
- Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 30 мая 2006 г. «О бюджетной политике в 2007 году».*
- Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 9 марта 2007 г. «О бюджетной политике в 2008—2010 годах».*
- Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ.*
- Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменений в законодательные акты и признании утратившими силу неко-*

торых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (с изм. от 29 ноября, 21, 29, 30 декабря 2004 г., 1 апреля, 9 мая, 30 июня, 18 июля, 27 сентября 2005 г.).

Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 19 июня 2004 г. № 53-ФЗ, от 12 августа 2004 г. № 99-ФЗ, от 28 декабря 2004 г. № 183-ФЗ, от 28 декабря.12.2004 г. № 186-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ, от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ, от 18 апреля 2005 г. № 34-ФЗ, от 29 июня 2005 г. № 69-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 211-ФЗ).

Федеральный закон Российской Федерации «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ.

Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249 (в ред. Постановления Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 838).

Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» от 6 марта 2005 г. № 118.

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренная Постановлением Правительства РФ 15 августа 2001 г. № 584. М.: ИПЦ «Финпол» Министерства финансов РФ, 2001.

Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006—2008 годы (проект МФ РФ, апрель 2006 г.).

Учебная литература и монографии

Актуальные проблемы укрепления региональных финансов / Под ред. Н.Г. Сычева и К.И. Таксира. М.: Финансы, 2004.

Афанасьев М.П., Кривоогов И.В. Модернизация государственных финансов: Учеб. пособие / Предисл. А.Л. Кудрина. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2007.

- Бюджетная система России: Учебник* / Под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
- Бюджетная система Российской Федерации: Учебник* / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт-Издат, 2006.
- Государственные и муниципальные финансы: Учебник* / Под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. М.: Экономистъ, 2007.
- Государственные и муниципальные финансы: Учеб. пособие* / Под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
- Ермасова Н.Б.* Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высш. образование, 2008.
- Пансков В.Г.* Налоги и налоговая система Российской Федерации: Учебник. М.: Финансы и статистика, 2005.
- Пономаренко Е.В., Исаев В.А.* Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства) / РУДН. М.: ИНФРА-М, 2007.
- Реформирование межбюджетных отношений: опыт Германии и России* / Под ред. Н.С. Максимовой, Н.Г. Сычева, В.Г. Ермилова. М.: Финансы и статистика, 2003.
- Стратегия управления финансами в регионе* / Под ред. Н.Г. Сычева и К.И. Таксира. М.: Финансы, 2005.
- Управление финансами территорий, ориентированное на результат* / Под ред. К.И. Таксира. М.: Финансы, 2006.
- Финансово-экономические проблемы реализации национальных проектов* / Под ред. К.И. Таксира. М.: Изд-во Академии бюджета и казначейства, 2006.
- Финансовый баланс территорий и его использование* / Под ред. Н.Г. Сычева и К.И. Таксира. М.: Финансы и статистика, 2003.
- Финансы: Учебник* / Под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. М.: Финансы и статистика, 2007.
- Финансы: Учебник* / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт-Издат, 2007 (Университеты России).
- Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник* / Под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ТК Велби: Проспект, 2007.
- Финансы бюджетных организаций: Учебник* / Под ред. Г.Б. Поляка. М.: Вузовский учебник, 2006.
- Финансы, налоги и кредит: Учебник* / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. 2-е изд., доп. и перераб. М.: РАГС, 2007.

Периодическая печать

Журналы: Налоговый вестник; Налоги и платежи; Российская экономика (прогнозы и тенденции); Регион: экономика и социология; Российский экономический журнал; Федерализм; Федера-

тивные отношения и региональная социально-экономическая политика; Финансы; Финансы и кредит; Экономист.

Газеты: Налоги; Российская газета; Финансовая газета; Финансовая газета (региональный выпуск); Финансовая Россия; Экономика и жизнь; Экономика и жизнь (московский выпуск); Экономические новости.

Статистические справочники

Российский статистический ежегодник, Россия в цифрах, (официальное издание Федеральной службы государственной статистики); Статистическое обозрение (ежеквартальный журнал Федеральной службы государственной статистики); Финансы в России. М.: Изд-во Федеральной службы государственной статистики, 200__.

Модуль 3.

Государственный кредит

Учебная цель модуля

Формирование у студентов осознанного понимания сущности государственного кредита, его функций и видов, а также целей, задач и программ внешних и внутренних государственных и муниципальных заимствований, прав органов государственной власти и органов местного самоуправления в области привлечения дополнительных финансовых ресурсов в форме займов и кредитов; содержания международного кредита, его форм.

Кроме того, данным модулем ставится задача ознакомления студентов с содержанием и классификацией государственного и муниципального долга, правовой основы его формирования, управления им.

Учебная задача модуля

Учебной задачей комплементарного модуля 3 является *приобретение знаний* студентами в форме:

- осознанного понимания сущности и роли государственного кредита в формировании государственных и местных финансов страны;
- системы знаний о функциях государственного кредита, его видах;
- системы знаний о содержании государственных и муниципальных займов, их отличия от налогов, значении в формировании финансовых ресурсов органов государственной власти (на федеральном и субфедеральном уровнях) и органов местного самоуправления России и сбалансированности бюджетов;

- системы знаний о международном кредите и его формах;
- системы знаний о государственном и муниципальном долге, его структуре, видов и срочности долговых обязательств;
- системы знаний об управлении государственным и муниципальным долгом, его правовой основе.

Приобретаемые навыки

- ⇒ умение применять на практике теоретические и правовые знания в области государственных и муниципальных заимствований;
- ⇒ умение вскрывать основные тенденции развития государственных и муниципальных заимствований и вырабатывать основные направления совершенствования долговой политики страны в целом и ее национально-территориальных образований;
- ⇒ умение анализировать состав, структуру, структурную динамику государственного долга Российской Федерации, государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга и на этой основе выявлять наметившиеся тенденции и учитывать их в выработке долговой политики страны и соответствующей территории;
- ⇒ умение решать конкретные вопросы, связанные со стабилизацией государственных и местных финансов, повышением их устойчивости и сбалансированности.

Понятийный инструментарий модуля

Государственные заимствования Российской Федерации — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации. Они могут быть внутренними и внешними.

Государственные внутренние заимствования Российской Федерации — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации.

Государственные внешние заимствования Российской Федерации — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте.

Государственные заимствования субъектов Российской Федерации — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации.

Государственные внутренние заимствования субъектов Российской Федерации — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта Российской Федерации как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации.

Государственные внешние заимствования субъектов Российской Федерации — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от иностранных банков, по которым возникают долговые обязательства субъекта Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте.

Государственные ценные бумаги — долговые ценные бумаги, эмитентом которых выступает государство.

Государственный долг — долговые обязательства Правительства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и другими субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

Государственный долг Российской Федерации — долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникающие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обяза-

тельства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Государственный долг субъекта Российской Федерации — совокупность долговых обязательств субъекта Российской Федерации, включая выданные им гарантии другим заемщикам.

Государственный кредит как экономическая категория выражает совокупность экономических отношений между государством (в лице органов власти), с одной стороны, и другими экономическими субъектами (физическими и юридическими лицами, зарубежными субъектами) — с другой, по поводу получения займов, предоставления ссуд или гарантийного обеспечения. Государство как субъект экономических отношений выступает соответственно в роли заемщика, кредитора и гаранта. Другими словами, *государственный кредит* — система формирования и использования ссудного фонда государства.

Кредитная блокада — отказ кредитора предоставлять кредиты какому-либо определенному заемщику (клиенту) или группе взаимосвязанных заемщиков.

Кредитная дискриминация — создание кредитующей стороной менее благоприятных условий получения, использования или возврата заемных средств для определенного заемщика по сравнению с другими клиентами (заемщиками).

Международный кредит — форма движения ссудного капитала в сфере международных экономических отношений, связанная с предоставлением валютных и товарных ресурсов на условиях возвратности, срочности и платности.

Муниципальные заимствования — муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и *кредиты*, привлекаемые в соответствии с положениями бюджетного законодательства в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства.

Муниципальные ценные бумаги — ценные бумаги, эмитируемые местными органами власти.

Муниципальный долг — совокупность долговых обязательств муниципального образования, включая гарантии, выданные им другим заемщикам.

Общегосударственный долг (государственный и муниципальный) — долговые обязательства органов государственной власти и органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами (резидентами и нерезидентами), иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по предоставленным государственным и муниципальным гарантиям.

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации — перечень всех внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства.

Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период — перечень всех внутренних заимствований Российской Федерации в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

Программа государственных внутренних заимствований субъекта Российской Федерации, муниципальных образований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) — перечень всех внутренних заимствований субъекта Российской Федерации, муниципального образования с указанием объема привлечения и объема средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

Программа государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъектов Российской Федерации, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации — перечень предоставляемых государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта Российской Федерации, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Пролонгация государственного и муниципального долга означает продление срока действия обязательства и производится с целью облегчения выплаты долга.

Реструктуризация долга — основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств.

Рефинансирование — погашение старой задолженности путем принятия новых обязательств.

Структура государственного долга Российской Федерации — группировка долговых обязательств Российской Федерации по установленным бюджетным законодательством видам долговых обязательств.

Структура государственного долга субъекта Российской Федерации — группировка долговых обязательств субъекта Российской Федерации по установленным бюджетным законодательством видам долговых обязательств.

Структура муниципального долга — группировка муниципальных долговых обязательств по установленным бюджетным законодательством видам долговых обязательств.

Когнитивные (познавательные) блоки модуля

Блок 1. *Государственные и муниципальные заимствования*

Структурные единицы блока:

- 1.1. Государственный кредит: сущность, функции, виды.
- 1.2. Государственные и муниципальные заимствования.
- 1.3. Государственные ценные бумаги.
- 1.4. Международный кредит и международные кредитно-финансовые организации.

Контрольные вопросы.

Блок 2. *Государственный и муниципальный долг*

Структурные единицы блока:

- 2.1. Государственный долг Российской Федерации: понятие, структура, виды, срочность долговых обязательств.
- 2.2. Государственный долг субъекта Российской Федерации: понятие, структура, виды, срочность долговых обязательств.
- 2.3. Муниципальный долг: понятие, структура, виды, срочность долговых обязательств.
- 2.4. Управление государственным и муниципальным долгом.

Контрольные вопросы.

Лаборатория модуля

- А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов.
- Б. Практические задания.
- В. Тесты для самоконтроля знаний.

Библиографический список

Теоретическое описание модуля

Блок 1.

Государственные и муниципальные заимствования

Структурная единица 1.1

Государственный кредит: сущность, функции, виды

Государственный кредит как специфическая форма кредита. Для покрытия бюджетного дефицита государство часто привлекает *заемные ресурсы*. В то же время государство само располагает временно свободными денежными средствами. В силу своей особой социально-правовой значимости государство может принимать на себя ответственность за погашение ссуд, взятых различными экономическими субъектами. Все это объективно делает его одним из наиболее активных участников кредитных отношений, что, в свою очередь, порождает *специфическую форму кредита — государственный кредит*.

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

Государство как субъект экономических отношений выступает соответственно в роли заемщика, кредитора и гаранта.

Для покрытия своих расходов, чаще связанных с финансированием капитальных расходов и расходов на обслуживание государственного долга, государство *привлекает свободные финансовые ресурсы хозяйственных структур, населения и зарубежных экономических субъектов*. В данном случае государство выступает в качестве *заемщика*.

Гарантом государство является тогда, когда берет на себя ответственность за погашение займов или выполнение других обязательств, взятых физическими и юридическими лицами.

Государство, располагая временно свободными денежными ресурсами, может предоставлять *кредиты* другим экономическим субъектам как внутри страны, так и иностранным государствам, другим зарубежным экономическим субъектам. В данном случае

государство выступает в качестве *кредитора*. *Ссуды*, выдаваемые государством различным экономическим субъектам, в корне противоречат сущности бюджета как некоммерческой структуры и используются в основном в социально-политических целях.

Кредитные отношения, при которых государство выступает в качестве заемщика и кредитора, непосредственно влияют на величину централизованных денежных фондов, выдача гарантий необязательно приводит к их изменению. Все зависит от надежности заемщиков. Надежные заемщики, как правило, не приводят к дополнительным затратам гаранта. Однако государственные гарантии распространяются обычно на недостаточно надежных заемщиков, поскольку они, в отличие от надежных заемщиков, не в состоянии самостоятельно привлечь средства на кредитном рынке, что влечет за собой рост расходов из централизованных денежных фондов, т.е. бюджетных расходов.

Таким образом, *государственный кредит* — это система формирования и использования ссудного фонда государства.

Государственный кредит может быть *внутренним* и *внешним*. Основная доля государственных расходов осуществляется в национальной валюте, поэтому преимущественное развитие получает *внутренний государственный кредит*. Но широкое международное разделение труда, обмен технологиями и научно-техническими идеями, оказание финансовой помощи иностранным государствам — все это обуславливает интенсивное развитие *международного государственного кредита*, осуществляемого в иностранной валюте.

Внутри страны государство обычно является заемщиком средств, а население, предприятия и организации — кредиторами. В сфере международных экономических отношений государство выступает как в роли заемщика, так и кредитора. При государственном кредите взятые займы денежные средства поступают в распоряжение органов государственной власти, превращаясь в дополнительные финансовые ресурсы, направляемые, как правило, для покрытия бюджетного дефицита. Источниками погашения государственных займов и выплаты процентов по ним выступают средства бюджета. Государственный кредит связан с движением бюджетных средств, поэтому выражает часть финансовых отношений общества.

Объективная необходимость использования государственного кредита на удовлетворение потребностей общества обусловлена постоянным противоречием между величиной этих потребностей и возможностями государства по их удовлетворению за счет бюджетных средств.

Государственный кредит находится на стыке двух видов денежных отношений — финансов и кредита, имеет особенности и финансов и кредита.

В качестве звена финансовой системы государственный кредит обслуживает формирование и использование централизованных денежных фондов государства.

Функции кредита. Сущность государственного кредита как экономической категории раскрывается в *функциях*: распределительной, контрольной и регулирующей.

Важнейшая функция государственного и муниципального кредита — *распределительная*. Через распределительную функцию государственный кредит участвует в формировании и использовании централизованных денежных фондов государства на принципах возвратности, срочности и платности. Выступая в качестве заемщика, государство обеспечивает дополнительные средства для финансирования своих расходов. В промышленно развитых странах государственные займы являются основным источником финансирования бюджетного дефицита. В современных условиях поступления от государственных займов стали вторым после налогов методом финансирования расходов бюджета. Финансирование расходов капитального характера за счет позаимствованных средств в определенных пределах имеет положительное значение. Например, школа или библиотека обеспечивают потребности не одного поколения, поскольку служат 30—50 лет. Почему же тогда их строительство должно быть оплачено в течение нескольких лет за счет налогов с тех, кто, возможно, даже не успеет воспользоваться их услугами? Гораздо разумнее переложить финансирование таких объектов на все поколения, которые будут ими пользоваться. Такое растяжение источников финансирования во времени и обеспечивается выпуском займов на соответствующий срок. Таким образом, положительное воздействие распределительной функции государственного кредита заключается в том, что с ее помощью *налоговое бремя более равномерно распределяется во времени*.

Контрольная функция государственного кредита состоит в учете и контроле целевого движения ссудного капитала, прежде всего использования ссуд, и имеет ряд специфических особенностей:

- тесно связана с деятельностью государства и состоянием централизованного фонда денежных средств;
- охватывает движение стоимости в двустороннем порядке, поскольку предполагает возвратность и платность получения средств;
- осуществляется не только финансовыми структурами, но и кредитными институтами.

Контроль движения ссудного фонда *осуществляет Министерство финансов Российской Федерации*.

Регулирующая функция государственного кредита выражается в следующем:

- (1) мобилизуя средства физических лиц, государство уменьшает их платежеспособный спрос. При финансировании произ-

водственных затрат за счет кредита (например, инвестиции) происходит абсолютное сокращение наличной денежной массы в обращении;

- (2) выступая на финансовом рынке в качестве заемщика, государство увеличивает спрос на заемные средства и тем самым способствует росту цены кредита. *Чем выше спрос государства, тем выше, при прочих равных условиях, уровень ссудного процента, тем более дорогим становится кредит для предпринимателей.* Дороговизна заемных средств вынуждает бизнесменов сокращать инвестиции в сферу производства и стимулирует накопления в виде приобретения государственных ценных бумаг. Если же в стране достаточно свободных капиталов, негативное воздействие на производство незначительно.

Беспредельная активность государства (как это имело место в нашей стране до августовского 1998 г. кризиса) на финансовом рынке отвлекает значительную долю денежных накоплений от производственного использования, чем существенно замедляет темпы экономического развития, приводит к росту государственного долга;

- (3) положительное воздействие на производство и занятость государство оказывает, предъявляя спрос на товары отечественного производства за счет *позаимствованных за рубежом средств, выступая в качестве кредитора и гаранта.* Это может выражаться в поддержке малого бизнеса, экспорта продукции или производства в отдельных регионах, испытывающих спад, путем гарантирования государством кредитов, предоставляемых банками, согласно соответствующим программам. Стимулирование развития производства и занятости возможно также за счет кредитов, предоставляемых из бюджетов территорий.

Таким образом, регулирующая функция государственного кредита проявляется в воздействии государства на состояние денежного обращения, уровень процентных ставок на рынке денежных капиталов и занятость.

Мобилизуемые с помощью государственного кредита средства прямо используются для финансирования экономических и социальных программ. Это означает, что государственный кредит, являясь средством увеличения финансовых возможностей государства, может выступать важным фактором ускорения социально-экономического развития страны.

С середины 1990-х годов усилилась активность Российской Федерации *как кредитора на внутреннем рынке.* Ссуды предоставлялись юридическим лицам на проведение структурной перестройки производства, для расчетов по целевым кредитам, в частности на

закупку оборудования, на разработку, внедрение и приобретение новейших технологий и материалов, в том числе и за рубежом.

Деятельность Российской Федерации как *кредитора на международной арене* в основном ограничивается государствами Содружества Независимых Государств — СНГ (в пределах средств, поступающих в виде процентных платежей и сумм в погашение основной задолженности по ранее предоставленным кредитам).

Деятельность Российской Федерации в качестве *гаранта* в последние годы расширяется. Традиционно государство гарантирует вклады населения в Сбербанке РФ, выступает гарантом по долговым обязательствам различных обществ и групп (в частности, стимулирует создание и деятельность финансово-промышленных групп); осуществляет финансовую поддержку экспорта товаров и услуг, производимых отечественными производителями.

К основным *задачам государственного кредита* относятся:

- (1) финансирование бюджетного дефицита;
- (2) проведение международной и региональной финансово-кредитной политики;
- (3) поддержка социально-приоритетных секторов и видов деятельности.

Правовые основы государственного кредита регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Структурная единица 1.2

Государственные и муниципальные заимствования

В России *займы* осуществляются Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. *Государственные и муниципальные заимствования* — главный способ финансирования *бюджетного дефицита*, вызванного увеличением капитальных расходов бюджетов, не покрываемых бюджетными доходами в очередном финансовом году и плановом периоде, и наличием в нем расходов на обслуживание государственного и муниципального долга. Целью проведения заимствований государственными органами власти и органами местного самоуправления является получение в свое распоряжение дополнительных финансовых ресурсов, которые необходимы им для финансирования расходов в основном капитального характера и по осуществлению программ экономического и социального развития, не обеспеченных доходами соответствующих бюджетов.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления привлекают свободные финансовые ресурсы хозяйственных структур, населения, органов власти другого уровня и зарубежных экономических субъектов. В этом случае государственные органы власти и органы местного самоуправления выступают в качестве

заемщика, а хозяйствующие субъекты, население, зарубежные экономические субъекты и правительства иностранных государств выступают в роли кредиторов. Отношения между заемщиками и кредиторами регулируются нормами национального и международного права, включая двусторонние договоры и соглашения.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут выступать также в роли *гаранта*, когда берут на себя ответственность за погашение займов или выполнение других обязательств, взятых физическими и юридическими лицами.

Государственные и муниципальные внутренние заимствования осуществляются в целях финансирования дефицита соответствующих бюджетов (ненефтегазового дефицита федерального бюджета), а также для погашения долговых обязательств.

Государственные заимствования

Государственные заимствования Российской Федерации

Государственные заимствования Российской Федерации — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации. Они могут быть внутренними и внешними (ст. 103, п. 1 БК РФ).

Под государственными *внутренними* заимствованиями Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации.

Право *осуществления* государственных внутренних заимствований от имени Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ принадлежит *Правительству Российской Федерации* либо уполномоченному им *Министерству финансов Российской Федерации*.

Под государственными *внешними* заимствованиями Российской Федерации понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от кредитных организаций,

иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте.

Государственные внешние заимствования Российской Федерации осуществляются в целях финансирования дефицита (ненефтегазового дефицита) федерального бюджета, а также для погашения государственных долговых обязательств Российской Федерации (ст. 103, п. 4 БК РФ).

Право осуществления государственных внешних заимствований Российской Федерации и заключения договоров о предоставлении государственных гарантий для привлечения внешних кредитов (займов) принадлежит Российской Федерации. От имени Российской Федерации осуществлять внешние заимствования может Правительство Российской Федерации либо уполномоченное им Министерство финансов Российской Федерации.

Государственные заимствования субъектов Российской Федерации

Под *государственными заимствованиями субъектов Российской Федерации* понимаются государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации (ст. 103, п. 6 БК РФ).

Государственные *внутренние* заимствованиями субъектов Российской Федерации — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кредитных организаций и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта Российской Федерации как заемщика, выраженные в валюте Российской Федерации.

Государственные *внешние* заимствованиями субъектов Российской Федерации — государственные займы, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации, и кредиты, привлекаемые от иностранных банков, по которым возникают долговые обязательства субъекта Российской Федерации, выраженные в иностранной валюте.

Государственные внешние заимствования субъекта Российской Федерации осуществляются в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ в целях обеспечения погашения существующего

государственного долга субъекта Российской Федерации и (или) финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Право осуществления государственных внутренних и внешних заимствований субъектов Российской Федерации от имени субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации принадлежит высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации либо финансовому органу субъекта Российской Федерации.

Муниципальные заимствования

Муниципальные заимствования — муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и *кредиты*, привлекаемые в соответствии с положениями бюджетного законодательства в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и от кредитных организаций, по которым возникают муниципальные долговые обязательства (ст. 103, п. 7).

Право осуществления муниципальных заимствований от имени муниципального образования в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации и уставом муниципального образования принадлежит местной администрации.

Государственный и муниципальный заем в качестве источника финансовых ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления принципиально отличается от *налогов*:

(1) он предоставляется на основе *возвратности, срочности и платности*;

(2) носит *добровольный характер*.

Таким образом, *государственные и муниципальные займы — это временные дополнительные финансовые ресурсы, а не доходы бюджета*. Поэтому они учитываются отдельно и направляются, как правило, на покрытие бюджетного дефицита, вызванного в основном за счет роста капитальных расходов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Классификация кредитных отношений

Важное значение для эффективной государственной и муниципальной кредитной практики имеет *классификация кредитных отношений*.

Государственные займы классифицируются по ряду признаков.

(1) *по эмитентам (субъектам заемных отношений)*:

- займы, размещаемые федеральными органами власти;
- займы, размещаемые региональными и местными органами управления;

(2) *в зависимости от места размещения:*

- внутренние заимствования — от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в валюте РФ;
- государственные внешние заимствования — от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций в *иностранной валюте*; внешние займы размещаются на иностранных фондовых рынках в валюте других государств.

В России государственные займы федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации могут быть внутренними и внешними, а муниципальные займы органов местного самоуправления — только внутренними;

(3) *по обращению на рынке:*

- рыночные займы — свободно продаются и покупаются (являются основными при финансировании бюджетного дефицита);
- нерыночные займы — не подлежат обращению на рынке ценных бумаг и выпускаются государством для привлечения определенных инвесторов;

(4) *по срокам погашения:*

- краткосрочные (до одного года);
- среднесрочные (от одного года до пяти лет);
- долгосрочные (от пяти лет и более);

(5) *по обеспеченности долговых обязательств:*

- залладные — обеспечиваются конкретным залогом, например определенным имуществом;
- беззалладные — обеспечиваются всем имуществом государства или данного муниципалитета;

(6) *по характеру выплачиваемого дохода:*

- выигрышные;
- процентные;
- с нулевым купоном.

Выплата дохода осуществляется: по выигрышным облигациям на основе тиражей выигрышей, по процентным облигациям в виде купонов 1, 2 или 4 раза в год. Краткосрочные заемные средства государства продаются со скидкой с номинала, а выкупаются по номиналу. Не имеют также купонов и некоторые долгосрочные долговые обязательства. Доход по ним выплачивается вместе с суммой основного долга. Такие облигации называются облигациями с нулевым купоном;

(7) *по методу определения дохода:*

- с твердым доходом;
- с плавающим доходом;

(8) *в зависимости от сроков погашения:*

- обязательства с правом досрочного погашения;
- обязательства без права досрочного погашения.

При досрочном погашении инвестор может уменьшить свои потери (если через год ставка упала и составила уже не 12%, а только 6%), выкупив и разместив новый заём и погасив старый.

Исходя из вышеизложенного можно констатировать, что **государственные и муниципальные заимствования** — экономические отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления по поводу перераспределения временно свободных денежных средств юридических и физических лиц, бюджетов других уровней, правительств иностранных государств и международных финансовых организаций в виде государственных и муниципальных займов и кредитов с целью привлечения в свое распоряжение дополнительных финансовых ресурсов.

Программы государственных и муниципальных заимствований

Государственные и муниципальные заимствования проводятся в соответствии с утверждаемыми на очередной финансовый год и плановый период *программами*.

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации представляет собой весь перечень внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период по видам заимствований с отражением разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основного долга по каждому виду долгового обязательства (ст. 108 БК РФ).

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации содержит перечень внешних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период с разделением на несвязанные (финансовые) и целевые иностранные заимствования с указанием:

(1) для несвязанных (финансовых) заимствований:

- источника привлечения;
- суммы заимствования;
- срока погашения;

(2) для целевых иностранных заимствований:

- конечного получателя;
- цели заимствования и направления использования;
- источника заимствования;
- суммы заимствования;

- срока погашения;
- наличия гарантий третьих лиц по возврату средств в федеральный бюджет конечным заемщиком, если для него предусмотрен такой возврат, с указанием организации (органа), предоставившей гарантию, срока действия и объема обязательств по гарантии;
- оценки объема использованных средств до начала очередного финансового года;
- прогноза объема использования средств в очередном финансовом году.

В Программе государственных внешних заимствований Российской Федерации должны быть отдельно предусмотрены все займы и государственные гарантии, величина которых превышает сумму, эквивалентную 10 млн долл. США, на весь срок займа. Данные займы и государственные гарантии подлежат реализации только при условии их утверждения в составе Программы государственных внешних заимствований Российской Федерации Федеральным Собранием Российской Федерации.

В Программе государственных внешних заимствований Российской Федерации объем, детализированный по конкретным займам, должен составлять не менее 85% общего объема внешних заимствований.

Правительство Российской Федерации или уполномоченное им Министерство финансов Российской Федерации имеет право на осуществление внешних заимствований, не включенных в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации, если указанные внешние заимствования осуществляются в процессе реструктуризации государственного внешнего долга Российской Федерации, которая приводит к снижению расходов на обслуживание государственного внешнего долга Российской Федерации в рамках установленного предельного объема государственного внешнего долга Российской Федерации.

Данное право распространяется исключительно на несвязанные (финансовые) государственные внешние заимствования Российской Федерации.

В Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации в обязательном порядке включаются соглашения о займах, заключенных в предыдущие годы, если такие соглашения не утратили силу в установленном порядке.

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации является приложением к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Программа государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте представляет собой перечень предоставляемых государственных гарантий Российской Федерации в иностранной

валюте на очередной финансовый год и плановый период, за исключением целевых иностранных кредитов (заимствований), привлеченных под государственные гарантии Российской Федерации, с указанием (ст. 108.1 БК РФ):

- (1) общего объема гарантий;
- (2) направления (цели) гарантирования с указанием объема гарантий по каждому направлению (цели);
- (3) валюты обязательств по гарантии;
- (4) наличия или отсутствия права регрессного требования гаранта к принципалу, а также иных условий предоставления и исполнения гарантий;
- (5) общего объема бюджетных ассигнований, которые должны быть предусмотрены в очередном финансовом году и плановом периоде на исполнение гарантий по возможным гарантийным случаям.

В Программе государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте должно быть отдельно предусмотрено каждое направление (цель) гарантирования, объем которого превышает сумму эквивалентную 50 млн долл. США, с указанием категорий и (или) наименований принципалов.

Указанные гарантии подлежат реализации только при условии их утверждения в составе программы государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте.

Программа государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте является приложением к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Программа государственных внешних заимствований субъекта Российской Федерации представляет собой перечень внешних заимствований субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) (ст. 108.2 БК РФ).

В Программе государственных внешних заимствований субъекта Российской Федерации должны быть определены:

- (1) предельный объем государственных внешних заимствований субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);
- (2) перечень, объемы и сроки погашения государственных внешних заимствований субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Программа государственных внешних заимствований субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) является приложением к закону о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период представляет собой перечень всех внутренних заимствований Российской Федерации в виде разницы между объемом привлечения и объемам средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований (ст. 110 БК РФ).

Государственные внутренние заимствования Российской Федерации, осуществляемые путем выпуска государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации, предусматривающих в зависимости от условий их выпуска получение при погашении иного, чем денежные средства, имущественного эквивалента, подлежат отражению в программе государственных внутренних заимствований Российской Федерации.

Проведение в соответствии со ст. 105 Бюджетного кодекса РФ реструктуризации государственного внутреннего долга Российской Федерации не отражается в Программе государственных внутренних заимствований Российской Федерации.

Программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период является приложением к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Программа государственных внутренних заимствований субъекта Российской Федерации, муниципальных образований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) представляет собой перечень всех внутренних заимствований субъекта Российской Федерации, муниципального образования с указанием объема привлечения и объема средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований (ст. 110.1 БК РФ).

Программа государственных внутренних заимствований субъекта Российской Федерации, муниципальных образований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) является приложением к закону (решению) о соответствующем бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Проведение в соответствии со ст. 105 Бюджетного кодекса Российской Федерации реструктуризации государственного внутреннего долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга не отражается в программе государственных внутренних заимствований субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Программа государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъектов Российской Федерации, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации представляет собой перечень предоставляемых государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта Российской Федерации,

Федерации, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) с указанием (ст. 110.2 БК РФ):

- (1) общего объема гарантий;
- (2) направления (цели) гарантирования с указанием объема гарантий по каждому направлению (цели);
- (3) наличия или отсутствия права регрессного требования гаранта к принципалу, а также иных условий предоставления и исполнения гарантий;
- (4) общего объема бюджетных ассигнований, которые должны быть предусмотрены в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) на исполнение гарантий по возможным гарантийным случаям.

В программе государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъектов Российской Федерации, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации должно быть отдельно предусмотрено каждое направление (цель) гарантирования с указанием категорий и (или) наименований принципалов, объем которого превышает:

- 1 млрд руб. — для государственных гарантий Российской Федерации;
- 10 млн руб. — для государственных гарантий субъекта Российской Федерации;
- 100 тыс. руб. — для муниципальных гарантий.

Указанные гарантии подлежат реализации только при условии их утверждения в составе соответственно программы государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта Российской Федерации, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации.

Программа государственных гарантий Российской Федерации, государственных гарантий субъекта Российской Федерации, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации является приложением к соответствующему закону (решению) о бюджете.

Структурная единица 1.3

Государственные ценные бумаги

Государственные ценные бумаги — это долговые ценные бумаги, эмитентом которых выступает государство.

Эмиссия государственных ценных бумаг осуществляется для решения следующих задач:

- финансирования дефицита бюджета;
- налогового освобождения;

- финансирования целевых государственных программ;
- финансирования задолженности по другим ценным бумагам;
- регулирования экономической активности в обществе (например, денежной массы в обращении, производства и занятости).

Эмитентом государственных ценных бумаг выступает *Министерство финансов РФ*. В качестве его агента часто привлекается ЦБ РФ, который, в свою очередь, может уполномочить отдельные инвестиционные институты или банки быть официальными дилерами выпусков ценных бумаг правительства.

Инвесторами являются юридические и физические лица, резиденты и нерезиденты.

В России выпускаются различные государственные ценные бумаги: государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО), казначейские обязательства, облигации внутреннего валютного займа (ОВВЗ), золотые сертификаты, облигации федерального займа (ОФЗ), облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ), облигации ЦБ России.

Кроме Российской Федерации ценные бумаги могут выпускать субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Ценные бумаги, эмитируемые местными органами власти, называются *муниципальными ценными бумагами*. Подобно государственным ценным бумагам они выпускаются для:

- покрытия дефицита местного бюджета;
- финансирования бесприбыльных объектов, требующих единовременных крупных средств, которыми не располагают местные власти;
- строительства, реконструкции и ремонта объектов социального назначения, инфраструктуры;
- финансирования прибыльных проектов, вложение в которые окупается в течение нескольких лет;
- финансирования строительства, реконструкции и ремонта жилья, как правило, на основе самоокупаемости.

Обеспечением муниципальных ценных бумаг обычно являются доходы соответствующих бюджетов, муниципальное имущество либо доходы от реализации инвестиционных проектов, под которые выпущены муниципальные ценные бумаги. Муниципальные займы в основном выпускаются в виде муниципальных облигаций, реже — векселей.

Наиболее популярными выпусками муниципальных ценных бумаг в России стали облигации для покрытия дефицита местных бюджетов и целевые займы: жилищные, телефонные. С середины 1990-х годов ряд областных администраций и крупных городов осуществляли выпуск еврооблигаций, т.е. разместили свои займы в Западной Европе.

Структурная единица 1.4
*Международный кредит и международные
кредитно-финансовые организации*

Международный кредит

Международный кредит — форма движения ссудного капитала в сфере международных экономических отношений, связанная с предоставлением валютных и товарных ресурсов на условиях возвратности, срочности и платности.

В качестве кредиторов и заемщиков выступают банки, фирмы, государственные учреждения, правительства, мировые финансовые институты. Будучи разновидностью категории *кредит*, международный кредит связан с другими экономическими категориями (прибыль, цена, деньги, валюта, валютный курс, платежный баланс и др.) и экономическими законами рынка.

Источниками международного кредита служат временно свободные денежные капиталы предприятий, денежные накопления государства и личного сектора, а также капиталы, привлекаемые банками из ряда стран.

Связь международного кредита с воспроизводством проявляется в его *принципах*: возвратность (в отличие от безвозвратного финансирования); срочность; платность; материальная обеспеченность как гарантия погашения; целевой характер.

Международный кредит выполняет следующие взаимосвязанные *функции*:

- перераспределение ссудных капиталов между странами, как правило, в наиболее прибыльные сферы;
- экономия издержек обращения путем использования кредитных средств международных расчетов (векселей, чеков, переводов) и развития безналичных платежей;
- ускорение концентрации и централизации капитала;
- регулирование экономики.

Международный кредит играет двоякую роль: *позитивную* — обеспечивая непрерывность и расширение процесса воспроизводства и развития взаимовыгодного сотрудничества стран; *негативную* — обостряя противоречия рыночной экономики. Международный кредит облегчает развитие наиболее прибыльных отраслей, усиливая диспропорции воспроизводства, используется в целях укрепления позиций стран-кредиторов в странах-должниках, служит средством конкурентной борьбы, кредитной дискриминации и кредитной блокады. *Кредитная дискриминация* — создание кредитующей

стороной менее благоприятных условий получения, использования или возврата заемных средств для определенного заемщика по сравнению с другими клиентами (заемщиками). Основные формы кредитной дискриминации: установление повышенных процентных ставок, комиссий и сборов по кредитам; сокращение объемов и общих сроков выдачи кредитов; требования о предоставлении заемщиком залога и гарантий повышенного размера или гарантий третьей стороны; предъявление к клиенту особых предварительных требований, например, по использованию кредитов.

Кредитная блокада — отказ кредитора предоставлять кредиты какому-либо определенному заемщику (клиенту) или группе взаимосвязанных заемщиков.

Цель кредитной блокады — оказание экономического и (или) политического давления на блокируемую сторону путем ухудшения ее финансово-экономического состояния.

Формы международных кредитов классифицируют по их характерным признакам:

- *источникам* — внутреннее, иностранное кредитование внешнеэкономической деятельности;
- *назначению* — коммерческий, обслуживающий внешнюю торговлю и услуги; финансовый, используемый для прямых инвестиций (в том числе в ценные бумаги), для осуществления проектов, для погашения внешней задолженности, проведения валютной интервенции; смешанные кредиты;
- *видам* — товарные и валютные (в денежной форме);
- *валюте займа* — в валюте страны-кредитора, либо третьей страны, либо в международной валютной единице;
- *срокам* — краткосрочные (от 1 дня до 1 года), среднесрочные (от 1 года до 5 лет), долгосрочные (свыше 5 лет);
- *обеспечению* — обеспеченные и бланковые кредиты (под обязательство заемщика преимущественно в форме соло-векселя с одной его подписью);
- *технике предоставления* — финансовые кредиты, зачисляемые на счет заемщика в его распоряжение; акцептные в форме акцепта тратты (вексель), депозитные сертификаты, облигационные займы, консорциальные кредиты (кредит, предоставленный банковским консорциумом; в кредитные отношения вступают 2 и более банков, до 30—40 в международной практике) и один или несколько заемщиков.

В зависимости от того, кто выступает в качестве кредитора, различают формы международного кредита: частные (коммерческий кредит, банковский кредит, брокерский кредит); правительственные, смешанные, межгосударственные.

Коммерческий (фирменный) международный кредит предоставляется либо экспортером импортеру (вексельный кредит и кредит по открытому счету), либо импортером экспортеру (авансовый платеж) и обычно сочетается с банковским кредитом (иногда в форме рефинансирования). Среди банковских международных кредитов различают ссуды, выдаваемые, как правило, под залог, и учет тратт.

Глобализация мировой экономики обусловила развитие средне- и долгосрочного международного кредитования экспорта машин и оборудования в форме фирменных, банковских, межправительственных и других кредитов, а также по линиям официального финансирования развития и мировых финансовых институтов. По инициативе последних практикуется совместное финансирование (по сути кредитование) крупных проектов с привлечением частных коммерческих банков. Распространенной формой долгосрочного международного кредита стало проектное финансирование. Активно используются такие традиционные формы средне- и долгосрочного международного кредита, как эмиссия ценных бумаг, в частности на евроборьнке, лизинг международный, факторинг, форфетирование.

Средне- и долгосрочный международный кредиты используются для инвестиций в основные средства производства, обслуживают до 85% экспорта машин и комплектного оборудования, современной формы международных экономических отношений (крупномасштабные проекты, НИОКР, внедрение новой техники). Нередко краткосрочные международные кредиты трансформируются, иногда в форме пролонгирования при участии государства как гаранта.

Эффективность международного кредита во многом зависит от его валютно-финансовых и платежных условий, условий, зафиксированных в кредитном соглашении в результате переговоров кредитора и заемщика. При их согласовании проявляется и учитывается противоположность интересов обеих сторон.

Международные кредитно-финансовые организации

Международные кредитно-финансовые организации (институты) — это международные организации, созданные на основе межгосударственных соглашений с целью регулирования кредитно-финансовых отношений между странами, содействия развитию экономических отношений, оказания кредитной политики.

Кредитно-финансовые отношения — это экономические отношения между кредитором и заемщиком при использовании кредита (ссуды) в денежной или товарной форме на условиях возвратности и обычно с выплатой процента.

В кредитно-финансовые отношения вступают почти все участники международных экономических отношений. Особенно нуждаются в кредитах участники внешней торговли. Международные кредитные отношения не ограничиваются отношениями организаций-экспортеров и организаций-импортеров, они неразрывно связаны с международными кредитно-финансовыми организациями.

Кредитование в иностранной валюте имеет следующие основные разновидности:

- кредитование экспортно-импортных операций внешней (международной) торговли;
- кредитование государственных нужд, связанных с погашением внешней задолженности иностранным государствам и банкам;
- кредитование совместных инвестиционных проектов государств, фирм, корпораций;
- кредитование банков по расчетным операциям;
- иные формы кредитования.

Международным кредитно-финансовым организациям принадлежит важнейшая роль в выполнении кредитно-финансовых операций и поддержании стабильности международных расчетов.

Крупнейшими специализированными международными кредитно-финансовыми институтами являются следующие:

1. Международный валютный фонд (МВФ). Создан на основе Бреттон-Вудских (США) соглашений в 1944 г., начал функционировать с 1947 г., является международной валютно-финансовой организацией. Значится в виде специализированного органа Организации Объединенных Наций. Персонал МВФ насчитывает 2000 чел., основной персонал находится в штаб-квартире МВФ в Вашингтоне. В МВФ вступили 178 стран, включая и Россию.

Цели создания МВФ:

- содействие развитию международной торговли и валютного сотрудничества путем установления норм регулирования валютных курсов и контроля за их соблюдением, многосторонней системы платежей и установления валютных ограничений;
- предоставление кредитных ресурсов своим членам при валютных затруднениях, связанных с неуравновешенностью платежных балансов;
- предоставление кредитов странам, испытывающим трудности в области платежного баланса.

Сейчас МВФ дает кредиты странам, испытывающим острую нужду в выполнении финансовых обязательств по отношению к другим странам. *Кредиты выдаются при условии, что страна, которой дается кредит, обязуется проводить экономические реформы по программе МВФ. При этом МВФ диктует стране, на какие цели и как расходовать предоставленный кредит. Затем через своих экспертов*

собирает информацию в стране о проводимой государством экономической политике.

В настоящее время страна-заемщик вносит в МВФ плату за услуги и компенсационные за подтверждение обязательства выдать кредит — 0,5% от занятой суммы, а также выплачивает проценты, как правило, 9% годовых.

Приоритетным направлением в деятельности МВФ стала выдача кредитов на реорганизацию экономики государств, субсидирование политики рыночных реформ. МВФ тщательно контролирует целевое использование предоставленных кредитов, а поэтому контролирует ход экономического развития страны в течение периода, на который выдан кредит, дает правительству консультации по проведению реформ в экономике, налоговой системе, банковском деле. Для определения платежеспособности стран МВФ обязует страны — члены МВФ представлять ему информацию о золотых запасах, валютных резервах, о состоянии экономики, платежного баланса, денежного обращения, заграничных инвестициях.

2. Международный банк реконструкции и развития (МБРР). Создан в 1945 г. на основе Бреттон-Вудских (США) соглашений ряда стран. Создавался как специализированное учреждение ООН. Операции начал в 1946 г. Сейчас это межправительственная финансовая организация, которую ныне называют Всемирным банком.

Основные задачи МБРР:

- стимулирование экономического развития стран — членов МБРР;
- содействие развитию международной торговли;
- поддержание платежных балансов путем предоставления долгосрочных займов под достаточно высокий процент.

Займы предоставляются как государственным, так и частным предприятиям при наличии гарантий их правительств. Часть кредитов направляется в местные (региональные) банки развития, которые перераспределяют полученные от МБРР средства.

Членами МБРР могут быть только страны — члены МВФ. Вес страны при голосовании зависит от доли акционерного участия в капитале МБРР. В настоящее время «семерка» государств (США, Япония, Германия, Англия, Франция, Италия, Канада) обладает 50% голосов в Банке. Из 179 нынешних членов Банка Россия является одним из его акционеров. СССР оформил свое членство в Банке в 1991 г. В 1993 г. в Москве открыто представительство Банка. По информации Банка, Российская программа приватизации оказалась наиболее крупной из всех когда-либо реализованных в мире. Банк поддержал усилия правительства, дав свои политические рекомендации и выделив заём на проект по осуществлению приватизации в 90 млн долл. США и заём на развитие банковской системы в 200 млн долл. США.

Персонал Банка составляет 6000 чел. Штаб-квартира находится в Вашингтоне.

3. Европейский банк реконструкции и развития (Евробанк). Учрежден в 1990 г. *Банк имеет целью оказание содействия странам Центральной и Восточной Европы в переходе к открытой экономике, ориентированной на рынок, а также в развитии частной предпринимательской инициативы.*

Соглашение о создании Европейского банка реконструкции и развития принято представителями стран в Париже. Это первый в Европе международный финансовый институт, в котором США не играют лидирующую роль. Активную роль в создании Евробанка сыграл СССР.

В учредительных документах Банка записано, что ЕБРР обеспечивает финансирование конкретных проектов, инвестиционных программ, а также технического содействия в реконструкции и развитии инфраструктуры.

Членами Банка первоначально были 12 стран, в том числе СССР, а с 1992 г. — Россия. В 1995 г. у Банка было 60 акционеров из 58 стран. Штаб-квартира Евробанка размещается в Лондоне.

4. Европейский инвестиционный банк (ЕИБ). Создан в 1958 г. по римскому договору рядом государств Европы.

Цели создания банка:

- поддержка проектов, имеющих значение для нескольких стран — членов Европейского сообщества;
- финансирование развития остальных регионов Европы.

Банк предоставляет долгосрочные кредиты (до 20 лет) и гарантии частным и государственным предприятиям в целях развития отдельных регионов. Банк выдает кредиты на реконструкцию и строительство предприятий, создание совместных предприятий, строительство железных и автомобильных дорог, конверсию предприятий.

Учредителями Банка являются 10 государств. Сейчас Банк работает с 60 странами Европы и Африки.

5. Международная финансовая корпорация (МФК). Образована по инициативе США в 1956 г. Является филиалом МБРР (Всемирного банка).

Цель создания Международной финансовой корпорации:

- развитие частного предпринимательства в промышленности развивающихся стран;
- участие в формировании капитала частных предприятий;
- предоставление кредитов без государственной гарантии высококорентабельным частным предприятиям. Кредиты выдаются сроком до 15 лет в размере до 20% стоимости проекта.

6. Европейский фонд валютного сотрудничества (ЕФВС). Создан в 1973 г. в рамках Европейской валютной системы.

Цели создания ЕФВС:

- предоставление кредитов на покрытие дефицита платежного баланса стран — членов ЕФВС;
- укрепление Европейской валютной системы.

Кредиты предоставляются странам при условии выполнения ими программ стабилизации экономики. ЕФВС выполняет в рамках Европейской валютной системы функции кредитно-расчетного обслуживания стран — членов ЕВС.

7. Банк международных расчетов (БМР) — межгосударственный валютно-кредитный банк. БМР организован в 1930 г. центральными банками Англии, Германии, Франции, Италии, Бельгии и группой американских банков во главе с Банкирским домом Моргана. Соглашение о создании банка подписано в Базеле (Швейцария).

В 1931—1933 гг. к БМР присоединились центральные банки других стран Европы. В 1950—1970 гг. в банк вступили Япония, Канада, ЮАР. В 1982 г. членами БМР стали восточно-европейские страны (кроме СССР, ГДР и других социалистических стран, которые создали Международный банк экономического сотрудничества).

Задачи банка:

- облегчить расчеты по репарационным платежам Германии и военным долгам;
- содействовать сотрудничеству центральных банков и расчетов между ними.

Свою главную функцию содействия расчетам между центральными банками стран БМР сохраняет до сих пор. Он объединяет банки 30 стран, главным образом европейских государств. С 1979 г. БМР проводит расчеты между банками стран — участниц Европейской валютной системы, выполняет функции депозитария Европейского объединения угля и стали, совершает операции по поручениям отдельных стран.

Банк международных расчетов выполняет депозитные, кредитные, валютные операции, куплю-продажу и хранение золота, выступает агентом центральных банков.

Будучи западноевропейским международным банком, БМР осуществляет межгосударственное регулирование валютно-кредитных отношений.

Рассмотренные выше кредитно-финансовые организации являются наиболее крупными и влиятельными международными институтами, созданными на основе международных соглашений.

Кроме указанных выше организаций в мире имеется еще множество региональных кредитно-финансовых организаций. Например, можно отметить такие организации, как Банк Франции для внешней торговли, Африканский банк развития, Азиатский банк развития, инвестиционные агентства и др.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под государственным кредитом? Раскройте его сущность, назначение, виды.
2. Назовите функции и задачи государственного кредита, раскройте их содержание.
3. Что понимается под государственными заимствованиями Российской Федерации? Назовите соответствующую статью БК РФ.
4. Что понимается под муниципальными заимствованиями? Назовите соответствующую статью БК РФ.
5. Чем отличается государственный заем от налога?
6. По каким признакам классифицируются государственные займы? Назовите виды займов.
7. Что понимается под государственными внутренними заимствованиями Российской Федерации? Кто имеет право на их осуществление?
8. Что понимается под государственными внешними заимствованиями Российской Федерации? Кто имеет право на их осуществление?
9. Что понимается под государственными внутренними заимствованиями субъекта Российской Федерации? Кто имеет право на их осуществление?
10. Что понимается под государственными внешними заимствованиями субъекта Российской Федерации? Кто имеет право на их осуществление?
11. Что понимается под муниципальными заимствованиями? Кто имеет право на их осуществление?

Блок 2.

Государственный и муниципальный долг

Структурная единица 2.1

Государственный долг Российской Федерации: понятие, структура, виды, срочность долговых обязательств

Государственный и муниципальный долг

Государственные и муниципальные заимствования, осуществляемые органами государственной власти и органами местного самоуправления для привлечения дополнительных финансовых ресурсов, формируют *государственный и муниципальный долг*. К увеличению долговых обязательств приводит также предоставление органами государст-

венной власти и органами местного самоуправления гарантий по обязательствам других заемщиков (неплатежеспособных). Поэтому государственный и муниципальный долг представляет собой долговые обязательства, возникающие из заимствований и гарантий, предоставляемых органами власти и органами местного самоуправления по обязательствам других лиц.

Различают *общегосударственный, государственный и муниципальный долг*, а также *внутренний и внешний*.

Общегосударственный долг (государственный и муниципальный) можно определить как долговые обязательства органов государственной власти и органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами (резидентами и нерезидентами), иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по предоставленным государственным и муниципальным гарантиям.

Общегосударственный долг выражает собой результат взаимосвязей органов государственной власти и органов местного самоуправления со своими партнерами в части формирования фондов заимствования средств для удовлетворения общегосударственных (включая местные) потребностей и воспроизводственных нужд субъектов хозяйствования (в части гарантирования их заимствований). Его динамика характеризуется рядом количественных параметров, отражающих те или иные процессы в его движении, а состояние на определенную дату — суммарную величину непогашенных долговых обязательств.

Государственный долг — это долговые обязательства Правительства РФ перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и другими субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией.

Государственный долг подразделяется на *государственный долг Российской Федерации* (обеспечивается федеральной собственностью) и *государственный долг субъектов Российской Федерации* (обеспечивается региональным имуществом).

Муниципальный долг охватывает долговые обязательства муниципальных образований Российской Федерации и обеспечивается муниципальным имуществом.

В зависимости от степени охвата совокупности обязательств (по экономическому признаку) государственный и муниципальный долг подразделяется на капитальный, основной и текущий.

Капитальный долг представляет собой всю сумму выпущенных и непогашенных органами государственной власти и органами местного самоуправления долговых обязательств и гарантированных ими обязательств других лиц, включая проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам.

Основной долг — это номинальная стоимость всех выпущенных и непогашенных органами государственной власти и органами местного самоуправления долговых обязательств и гарантированных ими заимствований других лиц.

Текущий долг составляют предстоящие расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам, принятым на себя органами государственной власти и органами местного самоуправления, и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил.

Государственный долг Российской Федерации: понятие, структура, виды и срочность долговых обязательств Российской Федерации (ст. 97 и 98 БК РФ)

К государственному долгу Российской Федерации относятся долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникающие в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Структура государственного долга Российской Федерации представляет собой группировку долговых обязательств Российской Федерации по установленным бюджетным законодательством видам долговых обязательств.

Долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в виде обязательств по:

- (1) **кредитам**, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций,

иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

- (2) *государственным ценным бумагам*, выпущенным от имени Российской Федерации;
- (3) *бюджетным кредитам*, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- (4) *государственным гарантиям* Российской Федерации;
- (5) *иным долговым обязательствам*, ранее отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

Долговые обязательства Российской Федерации могут быть *краткосрочными* (менее одного года), *среднесрочными* (от одного года до пяти лет) и *долгосрочными* (от пяти до 30 лет включительно).

В объем государственного *внутреннего* долга Российской Федерации включаются:

- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;
- объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;
- объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией от бюджетов других уровней;
- объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте Российской Федерации;
- объем иных (за исключением указанных) долговых обязательств Российской Федерации, оплата которых в валюте Российской Федерации предусмотрена федеральными законами до введения в действие Бюджетного кодекса РФ.

В объем государственного *внешнего* долга Российской Федерации включаются:

- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации;
- объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте.

Порядок прекращения долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в валюте Российской Федерации, и их списание

с государственного долга Российской Федерации рассматриваются в ст. 98.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Принципы государственной долговой политики Российской Федерации:

- замещение государственного внешнего долга внутренними заимствованиями;
- развитие рынка государственных ценных бумаг;
- использование государственных гарантий для ускорения экономического роста;
- использование инструментов долговой политики с целью осуществления дополнительной стерилизации излишней денежной массы и борьбы с инфляцией.

В соответствии с принципами долговой политики в 2005—2006 годах Российская Федерация осуществляла досрочное погашение государственных внешних *долговых обязательств*. В январе 2005 г. досрочно в полном объеме был погашен остаток долговых обязательств перед Международным валютным фондом. В июне 2006 г. Российская Федерация полностью погасила задолженность по долгу бывшего СССР перед официальными кредиторами Парижского клуба кредиторов.

Досрочное погашение внешнего долга способствует укреплению международного авторитета России как государства со значительным запасом финансовой и долговой устойчивости, имеющего репутацию добросовестного заемщика и стремящегося конкретными мерами политики улучшить инвестиционный климат в стране.

Государственная *долговая политика* Российской Федерации на 2007—2009 гг. предусматривает *снижение объемов государственного внешнего долга и постепенное замещение его внутренними заимствованиями*.

В области *внутренних заимствований* проведение долговой политики в 2007—2009 гг. исходит из целей развития рынка государственных ценных бумаг. Ключевыми задачами являются повышение ликвидности рыночной части государственного внутреннего долга и сохранение оптимальной дюрации и доходности на рынке государственных ценных бумаг.

В 2007—2009 гг. планируется достичь положительного сальдо заимствований на внутреннем рынке, не приводящего к увеличению процентных ставок.

В результате к концу 2007 г. объем внутреннего долга незначительно превысил размер внешних обязательств, а совокупный объем государственного долга сократился с 9% ВВП на конец 2006 г. до 8,3% ВВП на конец 2007 г. и на конец 2009 г. составит 7,5%, при этом уже в 2008 г. объем внутреннего долга заметно превысит размер внешних обязательств.

По данным Министерства финансов Российской Федерации, государственный долг Российской Федерации в 2007 г. составил 2616,81 млрд руб., в том числе внешний — 1207,66 млрд руб., внутренний — 1409,15 млрд руб. В 2008 г. государственный долг Российской Федерации составит 2911,17 млрд руб., в том числе внешний — 1091,97 млрд руб., внутренний — 1819,20 млрд руб.; В 2009 г. государственный долг Российской Федерации составит 3325,73 млрд руб., в том числе внешний — 1068,25 млрд руб., внутренний — 2257,48 млрд руб. В 2010 г. государственный долг Российской Федерации составит 3873,80 млрд руб., в том числе внешний — 1054,56 млрд руб., внутренний — 2819,24 млрд руб.

В соответствии с долговой стратегией Российской Федерации на 2008—2010 гг. предусмотрен существенный рост государственных заимствований. В 2010 г. объем заимствований увеличится почти в два раза по сравнению с объемом, заложенным в бюджете 2007 г. Размер государственного долга, выраженного в ценных бумагах на 1 декабря 2007 г., составил 293,6 млрд руб, а в соответствии с Программой государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2009—2010 гг. составит 522,9 млрд руб. Планируемый рост заимствований связан с тем, что *мы переходим к концепции дефицитного ненефтегазового дефицита* и объемы заимствований будут направляться на покрытие части этого ненефтегазового дефицита.

Программа государственных внешних заимствований Российской Федерации на 2008 г. составлена с учетом активного участия Российской Федерации как акционера в деятельности международных финансовых организаций (МФО), направленного на обеспечение максимально эффективного использования преимуществ МФО в интересах Российской Федерации и постепенного сокращения объема заимствований посредством использования новых механизмов финансирования проектов с участием МФО. Предусмотрено преимущественное финансирование проектов из федерального бюджета с соответствующим сокращением доли заемных средств, а также частичным замещением средств займов российским финансированием. Минфин планирует в 2009 г. использование займов МФО в сумме 510,6 млн долл., а в 2010 г. — в сумме 413,6 млн долл. Привлечение и использование кредитов (займов) правительств иностранных государств, банков и фирм в 2009—2010 гг. не планируется.

В настоящее время происходит замещение долга, меняется его структура: если раньше в общем объеме государственного долга 80% составлял внешний долг, то уже в 2008 г. на внешний долг придется уже менее 50% общего объема. В последующие годы тенденция увеличения доли внутреннего долга сохранится. Минфин был ограничен тем, что не было дефицита бюджета, сейчас он появляется, и объемы заимствований сразу увеличиваются.

Структурная единица 2.2

Государственный долг субъекта Российской Федерации: понятие, структура, виды, срочность долговых обязательств

Рассмотрим государственный долг субъекта Российской Федерации: понятие, структуру, виды и срочность долговых обязательств субъекта Российской Федерации (ст. 99 БК РФ).

Государственный долг субъекта Российской Федерации — это совокупность долговых обязательств субъекта Российской Федерации, включая выданные им гарантии другим заемщикам.

Структура государственного долга субъекта Российской Федерации представляет собой группировку долговых обязательств субъекта Российской Федерации по установленным бюджетным законодательством видам долговых обязательств.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут существовать в виде обязательств по:

- *государственным ценным бумагам* субъекта Российской Федерации;
- *бюджетным кредитам*, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- *кредитам*, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;
- *государственным гарантиям* субъекта Российской Федерации.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации не могут существовать в иных видах, за исключением указанных выше.

В *объем* государственного долга субъектов Российской Федерации включаются:

- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъектов Российской Федерации;
- объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации;
- объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации;
- объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта Российской Федерации.

В объем государственного *внутреннего* долга субъекта Российской Федерации включаются:

- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;
- объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;
- объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации, выраженным в валюте Российской Федерации;
- объем обязательств субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (займований);
- объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации.

В объем государственного *внешнего* долга субъекта Российской Федерации включаются:

- номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации в иностранной валюте, а также предоставленным в обеспечение обязательств в иностранной валюте;
- объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте.

Долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут быть *краткосрочными* (менее одного года), *среднесрочными* (от одного года до пяти лет) и *долгосрочными* (от пяти лет до тридцати лет включительно).

Порядок прекращения долговых обязательств субъекта Российской Федерации, выраженных в валюте Российской Федерации, и их списание с государственного долга субъекта Российской Федерации рассматриваются в ст. 99.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Формы и виды государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени субъекта Российской Федерации, условия их выпуска и обращения определяются соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и федеральным законом об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг.

Законодательные (представительные) органы субъекта Российской Федерации и органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации используют все полномочия по формированию доходов бюджета субъекта Российской Федерации для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга.

Структурная единица 2.3

Муниципальный долг: понятие, структура, виды, срочность долговых обязательств

Рассмотрим муниципальный долг: понятие, структуру, виды и срочность муниципальных долговых обязательств (ст. 100 БК РФ).

Муниципальный долг — совокупность долговых обязательств муниципального образования, включая гарантии, выданные им другим заемщикам.

Муниципальный долг полностью и без условий обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

Структура муниципального долга представляет собой группировку муниципальных долговых обязательств по установленным бюджетным законодательством видам долговых обязательств.

Долговые обязательства муниципального образования могут существовать в виде обязательств по:

- ценным бумагам муниципального образования (муниципальным ценным бумагам);
- бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- кредитам, полученным муниципальным образованием от кредитных организаций;
- гарантиям муниципального образования (муниципальным гарантиям).

Долговые обязательства муниципального образования не могут существовать в иных видах, за исключением указанных выше.

В объем муниципального долга включаются:

- номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам;
- объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет;

- объем основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием;
- объем обязательств по муниципальным гарантиям;
- объем иных (за исключением указанных) непогашенных долговых обязательств муниципального образования.

Долговые обязательства муниципального образования могут быть *краткосрочными* (менее одного года), *среднесрочными* (от одного года до пяти лет) и *долгосрочными* (от пяти лет до десяти лет включительно).

Порядок прекращения муниципальных долговых обязательств, выраженных в валюте Российской Федерации, и их списание с муниципального долга рассматриваются ст. 101 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Органы местного самоуправления используют все полномочия по формированию доходов местного бюджета для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга.

Структурная единица 2.4

Управление государственным и муниципальным долгом

Управление государственным долгом

Управление государственным долгом представляет собой совокупность мероприятий государства по выплате доходов кредиторам и погашению займов, изменению условий уже выпущенных займов, определению условий и выпуск новых государственных ценных бумаг.

Цели. Цели управления государственным долгом:

- (1) *экономические*: минимизация стоимости привлекаемых внешних займов, улучшение условий рефинансирования и (или) реоформление задолженности, снижение общих издержек по обслуживанию внешнего долга, повышение эффективности использования привлекаемых ресурсов.
- (2) *политические*: поддержание стабильности функционирования политической системы.
- (3) *социальные*: своевременное финансирование социальных программ, обеспечение социальной стабильности.
- (4) *обеспечение национальной безопасности*: чрезмерно высокая бремя внешнего долга может отрицательно сказаться на экономической безопасности страны.

Этапы управления государственным долгом. Цикл управления государственным долгом состоит из пяти *этапов*, на каждом из которых решаются специфические задачи:

- (1) осуществляется процесс обоснования предельных объемов внутреннего и внешнего долга, предельных объемов внутрен-

них и внешних заимствований, предельных объемов предоставления гарантий, а также формирования программ внутренних и внешних заимствований. На этом этапе закладывается величина будущего совокупного долгового бремени, в том числе по внутреннему и внешнему долгу, и виды предстоящих заимствований, поэтому работа на этом этапе является стратегически важной для страны;

- (2) формируется программа эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг и определяются конкретные параметры предстоящих заимствований по срокам обращения, уровню вероятной доходности, порядку выплаты доходов, ограничениям на владельцев, порядок размещения и другие условия, делающие каждое заимствование привлекательным для инвесторов — резидентов и нерезидентов. От качества выполнения работ на этом этапе зависит, в частности, наличие или отсутствие в перспективе «пиков» платежей по долгам, а также своевременное поступление ресурсов для погашения ранее произведенных заимствований в порядке их рефинансирования;
- (3) производится размещение облигаций и регулирование котировок по государственным и муниципальным долговым обязательствам на вторичном долговом рынке. Воздействие на котировки по государственным и муниципальным облигациям позволяет регулировать бюджетную эффективность проводимых заимствований и величину текущего (внутреннего и внешнего) долга;
- (4) характерен для периода развития Российской Федерации после распада СССР и связан с проведением мероприятий, необходимость которых определяется наличием проблемных долгов или кризисных долговых ситуаций. Если правительство не в состоянии обслуживать и погашать свои долги, то оно вступает в переговоры с кредиторами о пересмотре графиков платежей и сроков погашения долгов. В результате переговоров стороны могут прийти к соглашению об отсрочке платежей, реструктуризации долга, частичном или полном списании задолженности, досрочном выкупе обязательств, проведении секьюритизации и т.п.;
- (5) исполнение первоначальных или скорректированных графиков платежей по обслуживанию и погашению государственных и муниципальных внутренних и внешних долгов.

Инструменты по управлению государственным долгом. Осуществляя управление государственным долгом, субъекты (государственные и муниципальные органы) управления используют широкий набор инструментов (способов). Их применение связано с тем, что в ряде слу-

чаев возникают обстоятельства, препятствующие своевременному возврату полученного долга и процентов по нему, возникает необходимость в отсрочке уплаты долга или изменении условий займа.

Среди рыночных инструментов, используемых по управлению государственным долгом, наиболее распространенными являются: реструктуризация задолженности, рефинансирование задолженности и пролонгация долга.

Реструктуризация задолженности — один из основных методов управления государственным и муниципальным долгом, используя который должник добивается пересмотра первоначального графика погашения и обслуживания государственного и муниципального долга. В соответствии с новым графиком должнику предоставляется *льготный период*, в течение которого уплачиваются только проценты, и увеличивается срок погашения суммы основного долга. Реструктуризация задолженности может сопровождаться списанием части суммы основного долга, консолидацией ранее выпущенных долговых обязательств.

Консолидация займов — изменение (чаще принудительное) условий займов, связанных с их сроками, как правило, увеличение сроков обращения выпущенных займов путем перевода текущих обязательств и краткосрочных займов в долгосрочные.

Реструктуризация задолженности используется преимущественно как метод управления в ситуации долгового кризиса. В результате реструктуризации появляются дополнительные финансовые ресурсы для обеспечения экономического роста и погашения государственного долга в будущем, однако одновременно ограничивается доступ к источникам финансовых ресурсов, особенно к международным финансовым рынкам.

Согласно Бюджетному кодексу РФ под *реструктуризацией долга* понимается основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств (ст. 105 БК РФ).

Реструктуризация долга может быть осуществлена с частичным списанием (сокращением) суммы основного долга.

Сумма расходов на обслуживание реструктуризованного долга не включается в объем расходов на обслуживание долгового обязательства в текущем финансовом году, если указанная сумма включается в общий объем реструктуризованных обязательств.

В отличие от реструктуризации **пролонгация** государственного и муниципального долга означает продление срока действия обязательства и производится с целью облегчения выплаты долга (среди инструментов, используемых по управлению государственным долгом, в бюджетном законодательстве нет такой формы).

Рефинансирование — погашение старой задолженности путем принятия новых обязательств.

По отношению к государственным займам иногда используется термин **рефундирование** государственного долга. Применяют три основных способа рефинансирования государственных заимствований:

- (1) министерства финансов (в отдельных странах — казначейства) производят с согласия держателей обязательств замену обязательств с истекшими сроками погашения на новые по суммам, эквивалентным погашаемым;
- (2) министерства финансов (в отдельных странах — казначейства) осуществляют досрочные операции по замене одних обязательств на другие с более длительными сроками погашения;
- (3) министерства финансов (в отдельных странах — казначейства) организуют размещение (продажу) новых облигаций и с помощью вырученных средств погашают облигации с истекшими сроками погашения.

Министерство финансов РФ использует все перечисленные способы работы с долговыми обязательствами (среди инструментов, используемых по управлению государственным долгом, в бюджетном законодательстве нет такой формы).

Стратегическое управление государственным долгом. Стратегическое управление государственным долгом в Российской Федерации осуществляется Федеральным Собранием, а также законодательными органами власти субъектов РФ, представительными органами местного самоуправления посредством принятия проектов законов и решений, касающихся стратегии управления долговыми обязательствами, подготовленных исполнительными органами власти всех уровней, а Президент РФ и руководители региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления отклоняют или подписывают их.

Оперативное управление государственным и муниципальным долгом. Оперативное управление государственным и муниципальным долгом в России осуществляют Правительство РФ, Министерство финансов РФ, а также Центральный банк РФ и Внешэкономбанк как агенты Минфина РФ.

Согласно Бюджетному кодексу РФ (ст. 101) управление государственным и муниципальным долгом осуществляется:

- *государственным долгом Российской Федерации* — Правительством Российской Федерации либо уполномоченным им Министерством финансов Российской Федерации;

- *государственным долгом субъекта Российской Федерации* — высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо финансовым органом субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации;
- *муниципальным долгом* — исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (местной администрации) в соответствии с уставом муниципального образования.

Единая система управления государственным долгом Российской Федерации изложена в постановлении Правительства РФ от 4 марта 1997 г. № 245.

Долговые обязательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета.

Российская Федерация не несет ответственности по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией.

Субъект Российской Федерации не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, иных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы этим субъектом Российской Федерации.

Муниципальное образование не несет ответственности по долговым обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и иных муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы этим муниципальным образованием.

Предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации, муниципальных заимствований в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита соответствующего бюджета и (или) погашение долговых обязательств соответствующего бюджета.

Предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга на очередной финансовый год (очередной финансовый год и каждый год планового периода) устанавливается законом (решением) о соответствующем бюджете в рамках установленных Бюджетным кодексом РФ ограничений.

Предельный объем государственного долга *субъекта* Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъектов Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Предельный объем *муниципального* долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Контрольные вопросы

1. Какие долговые обязательства и перед кем относятся к государственному долгу Российской Федерации? Каковы структура, виды обязательств?
2. Что включается в объем государственного внутреннего долга Российской Федерации?
3. Что включается в объем государственного внешнего долга Российской Федерации?
4. Какие долговые обязательства и перед кем относятся к государственному долгу субъекта Российской Федерации? Каковы структура, виды обязательств?
5. Что включается в объем внутреннего и внешнего государственного долга субъекта Российской Федерации?
6. Что понимается под структурой муниципального долга? Перечислите виды долговых обязательств.
7. Что понимается под реструктуризацией долга? Какие органы исполнительной власти управляют государственным долгом Российской Федерации, государственным долгом субъекта Российской Федерации, муниципальным долгом?
8. Какой величиной ограничивается предельный объем заимствований субъекта Российской Федерации, муниципального образования?
9. Какой величиной ограничивается предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации, муниципального долга?

Лаборатория модуля

А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов

1. Особенности государственных заимствований Российской Федерации в 1992—1998 гг.
2. Стратегия государственных заимствований Российской Федерации в 2000—2007 гг.
3. Стратегия государственных заимствований и долговой политики Российской Федерации в среднесрочной перспективе (2008—2010).
4. Роль государственного долга в воспроизводственном процессе.

5. Система управления государственным долгом в России.
6. Задачи и этапы управления государственным и муниципальным долгом на современном этапе социально-экономического развития России.
7. Государственные и муниципальные ценные бумаги.
8. Этапы формирования и перспективы развития российского рынка государственных ценных бумаг.
9. Анализ состава, структуры и динамики государственного внутреннего долга Российской Федерации за период 2000—200_ гг.
10. Анализ состава, структуры и динамики государственного внешнего долга Российской Федерации за период 2000—200_ гг.
11. Анализ состава, структуры и динамики государственного долга субъекта Российской Федерации за период 2000—200_ гг. (на примере конкретного субъекта РФ).
12. Анализ состава, структуры и динамики муниципального долга конкретного муниципального образования за период 2000—200_ гг.

Б. Практические задания

1. Проведите анализ состава, структуры и структурной динамики государственного внутреннего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января последнего отчетного года и 1 января очередного финансового года. Сделайте выводы по анализу и предложения по оптимизации состава и структуры государственного внутреннего долга РФ.

Раскройте содержание политики внутренних заимствований Российской Федерации на долгосрочную перспективу и дайте ей оценку.

2. Проведите анализ состава, структуры и структурной динамики государственного внешнего долга Российской Федерации по состоянию на 1 января последнего отчетного года и 1 января очередного финансового года. Сделайте выводы по анализу и предложения по оптимизации состава и структуры государственного внешнего долга РФ.

Раскройте содержание политики внешних заимствований Российской Федерации на долгосрочную перспективу, дайте ей оценку.

В. Тесты для самоконтроля знаний

1. Государственный кредит — это совокупность экономических отношений между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой стороны, при которых государство выступает в качестве...

- А. заемщика;
- В. кредитора;
- С. гаранта.

2. По эмитентам государственные займы классифицируются как...
- A. внутренние заимствования;
 - B. внешние заимствования;
 - C. займы, размещаемые федеральными органами власти;
 - D. займы, размещаемые региональными и местными органами управления;
 - E. рыночные займы;
 - F. нерыночные займы.
3. Критерий, в соответствии с которым государственный долг РФ подразделяется на внутренний и внешний, — это...
- A. валюта, в которой оформлены долговые обязательства;
 - B. специфика кредита;
 - C. вид долгового обязательства;
 - D. специфика заемщика.
4. В зависимости от места размещения государственные займы классифицируются как...
- A. Займы, размещаемые федеральными органами власти;
 - B. займы, размещаемые региональными и местными органами управления;
 - C. рыночные займы;
 - D. нерыночные займы;
 - E. внутренние заимствования;
 - F. внешние заимствования.
5. Основной долг представляет собой...
- A. всю сумму выпущенных и непогашенных органами государственной власти и органами местного самоуправления долговых обязательств и гарантированных ими обязательств других лиц, включая проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам;
 - B. предстоящие расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам, принятым на себя органами государственной власти и органами местного самоуправления, и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил;
 - C. номинальную стоимость всех выпущенных и непогашенных органами государственной власти и органами местного самоуправления долговых обязательств и гарантированных ими заимствований других лиц.
6. По обращению на рынке государственные займы классифицируются как...
- A. внутренние заимствования;
 - B. внешние заимствования;
 - C. займы, размещаемые федеральными органами власти;
 - D. займы, размещаемые региональными и местными органами управления;
 - E. рыночные займы;
 - F. нерыночные займы.

7. В зависимости от степени охвата совокупности обязательств (по экономическому признаку) государственный и муниципальный долг подразделяется на...

- A. внутренний;
- B. капитальный;
- C. внешний;
- D. основной;
- E. текущий;
- F. государственный долг;
- G. муниципальный долг.

8. Капитальный долг представляет собой...

- A. номинальную стоимость всех выпущенных и непогашенных органами государственной власти и органами местного самоуправления долговых обязательств и гарантированных ими заимствований других лиц;
- B. предстоящие расходы по выплате доходов кредиторам по всем долговым обязательствам, принятым на себя органами государственной власти и органами местного самоуправления, и по погашению обязательств, срок оплаты которых наступил;
- C. всю сумму выпущенных и непогашенных органами государственной власти и органами местного самоуправления долговых обязательств и гарантированных ими обязательств других лиц, включая проценты, которые должны быть выплачены по этим обязательствам.

9. Долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в виде обязательств по...

- A. кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- B. государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;
- C. кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;
- D. государственным гарантиям субъекта Российской Федерации.
- E. бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- F. государственным гарантиям Российской Федерации.

10. В объем государственного внутреннего долга Российской Федерации включаются...

- A. номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;

- В. объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в валюте Российской Федерации;
- С. номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- Д. объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией от бюджетов других уровней;
- Е. объем обязательств по государственным гарантиям, выраженным в валюте Российской Федерации;
- Ф. объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации.

11. В объем государственного внешнего долга Российской Федерации включаются...

- А. номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- В. объем основного долга по бюджетным кредитам, полученным Российской Федерацией от бюджетов других уровней;
- С. объем основного долга по кредитам, которые получены Российской Федерацией и обязательства по которым выражены в иностранной валюте, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям), привлеченным под государственные гарантии Российской Федерации;
- Д. объем обязательств по государственным гарантиям Российской Федерации, выраженным в иностранной валюте.

12. Долговые обязательства субъекта Российской Федерации могут существовать в виде обязательств по...

- А. государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации;
- В. бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- С. кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;
- Д. кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- Е. государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;
- Ф. государственным гарантиям субъекта Российской Федерации.

13. В объем государственного долга субъектов Российской Федерации включаются...

- А. номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъектов Российской Федерации;
- В. объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации;
- С. объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- Д. объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации;
- Е. объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет;
- Ф. объем обязательств по муниципальным гарантиям;
- Г. объем обязательств субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- Н. номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам субъекта Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- И. объем основного долга по кредитам, полученным субъектом Российской Федерации, обязательства по которым выражены в иностранной валюте;
- Ж. объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации в иностранной валюте, а также предоставленным в обеспечение обязательств в иностранной валюте.

14. Долговые обязательства муниципального образования могут существовать в виде обязательств по...

- А. ценным бумагам муниципального образования (муниципальным ценным бумагам);
- В. бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- С. государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;
- Д. государственным гарантиям субъекта Российской Федерации;
- Е. кредитам, полученным муниципальным образованием от кредитных организаций;
- Ф. гарантиям муниципального образования (муниципальным гарантиям).

15. В объем муниципального долга включаются...

- А. номинальная сумма долга по муниципальным ценным бумагам;
- В. объем основного долга по бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет;
- С. объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным субъектом Российской Федерации;
- Д. объем основного долга по кредитам, полученным муниципальным образованием;

- Е. объем задолженности перед бюджетными организациями;
F. объем обязательств по муниципальным гарантиям.

16. Что понимается под:

16.1. реструктуризацией долга?

16.2. консолидацией займов?

16.3. пролонгацией долга?

A. изменение (чаще принудительное) условий займов, связанных с их сроками, как правило, увеличение сроков обращения выпущенных займов путем перевода текущих обязательств и краткосрочных займов в долгосрочные;

B. основанное на соглашении прекращение долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств;

C. продление срока действия обязательства и производится с целью облегчения выплаты долга.

17. Несет ли Российская Федерация ответственность по долговым обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы Российской Федерацией?

A. да;

B. нет.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты

Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ
30 мая 2006 г. «О бюджетной политике в 2007 году».

Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ
от 9 марта 2007 г. «О бюджетной политике в 2008—2010 годах».

Федеральный закон Российской Федерации «О рынке ценных бумаг»
от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ.

Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2007 год» от
19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ.

Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ.

Федеральный закон Российской Федерации «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ с послед. изм. и доп.

Закон Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 ноября 1992 г. № 3615-1.

Учебная литература

- Алехин Б.И.* Государственный долг: Учеб. пособие для студентов вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
- Афанасьев М.П., Кривоогов И.В.* Модернизация государственных финансов: Учеб. пособие / Предисл. А.Л. Кудрина. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2007.
- Бюджетная система России: Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка.* 2-е изд., перераб. и доп. ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
- Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской.* М.: Юрайт-издат, 2006.
- Вавилов А.* Государственный долг: уроки кризиса и перспективы управления. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Городец-издат, 2003.
- Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова.* М.: Экономистъ, 2007.
- Ермасова Н.Б.* Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высш. образование, 2008.
- Ивасенко А.Г.* Рынок ценных бумаг: Инструменты и механизмы функционирования: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. / А.Г. Ивасенко, Я.И. Никонова, В.А. Павленко. М.: КНОРУС, 2005.
- Пономаренко Е.В., Исаев В.А.* Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства) / РУДН. М.: ИНФРА-М, 2007.
- Финансы: Учебник / Под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной.* М.: Финансы и статистика, 2007.
- Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова.* 2-е изд., перераб. и доп. М.: Велби: Проспект, 2007.
- Финансы, налоги и кредит: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка.* 2-е изд., доп. и перераб. М.: РАГС, 2007.

Периодическая печать

Журналы: Рынок ценных бумаг; Финансы; Финансы и кредит.

Газеты: Финансовая газета; Финансовая Россия; Экономика и жизнь; Экономика и жизнь (московский выпуск); Экономические новости.

Статистические справочники

Бюллетень банковской статистики (издание ЦБ РФ); Российский статистический ежегодник, Россия в цифрах (официальное издание Федеральной службы государственной статистики); Россия и страны мира (официальное издание Федеральной службы государственной статистики); Статистическое обозрение (ежеквартальный журнал Федеральной службы государственной статистики); Финансы в России. М.: Изд-во Федеральной службы государственной статистики, 200 _ г.

Ответы к тестам

Вопросы	Базисный модуль	Комплементарные модули		
		Модуль 1	Модуль 2	Модуль 3
1	A D E	A B D	A C	A B C
2	B	A C J K	C	C D
3	B C E	D L	B C	A
4	C	A C E F H I	A E F G	E F
5	A D	A(2) B(4) C(3) D(1)	A B C D E F G H I K	C
6	B C F G	D F	A(4) B(3) C(1) D(2)	E F
7	C D E	B C E F	A B C D J K	B D E
8	B	A	B D E G I	C
9	D H	C	A B C I	A B E F
10	A B C G H I J L M N		A B D E F H I	A B D E
10.1		A D E F I K Q		
10.2		G H M O P		
11	B C D			A C D
11.1		A C D E H I J K L		
11.2		B G M		
12	C D	A B C		A B C F
13	A C	A		A B C D G H I J
14	C	B		A B E F
15	A B C D	A B C E G H I M O		A B D F
		P Q		
16	E	B		
16.1				B
16.2				A
16.3				C
17	B E	A		B
18	A B C			
18.1		A B F G		
18.2		C D E H I J K		
19	A B C	B C		
19.1				
19.2				
19.3				
20	B E	G		
21	A	A		
21.1				
21.2				
21.3				
21.4				
22	A C	B C F G		
23	A B H	B D E F		
24	B E	B C D		
25	C D F G I K L	Субсидий		
26	C	A C		
27	A E F	A C D		
28	A B	A B C D G		
29	B C D	A B D E F		
30	A F G	A C E F		
31	B C G	A B C		
32	B D E	B		

33	A	B C D
34	B C	B
35	B C D E F G H	A B D E F G
36	A B C	B
37	B D F	B
38	A	B
39	A C	B
40	C	A C D
41	B C D F	B
42	B D E F	C
43	B D	B C E
44	B D E	D E
45	A C	A B C
46	A C	A B
47	A C D E	A
48	A C	C E F H I K
49	C	B D E F
50	A B E	B C D E F I L
51	A B E	B E
52	B D F	E
53	1(4) 2(1) 3(2) 4(3)	
53.1		A B E F I J L M N
53.2		A B C D E F I J L
53.3		A B C D E F I J L
53.4		A B C D E F I J L
54	B C D	
55	A C	
56	D E F	
57	C D E G H I J K	
58	C F	
59	B C D F	
60	A D	
61	A D E	
62	A F H	
63	A B D	
64	A B C D F G	
65	B F H	
66	B C E G I J L	
67	A E F G H I J K L M	
68	A C D H J L N O R	
69	B F G H I	
70	A B C D	
71	B E G I J	
72	A C D F	
73	B E F	
74	B D E F G	
75	D	
76	E	
77	F	
78	G	
79	D F H	
80	B D E F H J	
81	C	
82	F	
83	D	

84 B C E F
 85 B D
 86 C
 87 C
 88 A
 89 C
 90 C E F
 91 A
 92 A C
 93 A
 94 A C D E
 95 C
 96 A B
 97 B
 98 A(2) B(3) C(4) D(1)
 99 A C E
 100 Субсидия
 101 A B D
 102 A
 103 C
 104 A D E
 105 A B C
 106 C
 107 A B C D
 108 A E F
 109 A C D
 110 B
 111 A(1) B(3) C(2)
 112 A C E
 113 A B C
 114 B D F
 115 B
 116 A

 117 A
 118 D H
 119 B D F G
 120 C
 121 C
 122 C
 123 A B C D E
 124 A F G
 125 C
 126 B
 127 D
 128 C D F
 129 A C D
 130 B D F
 131 A C G H
 132 C
 133
 133.1 A B C D E F H I J
 K L M N
 133.2 G O P Q R S T U V
 133.3 W X Y Z AA

Оглавление

Введение	3
Базисный (теоретический) модуль. Финансы в системе экономических отношений	5
Понятийный инструментарий модуля	6
Когнитивные (познавательные) блоки модуля	13
Теоретическое описание модуля	15
Блок 1. Финансы и финансовая система	15
<i>Структурные единицы</i>	
1.1. Социально-экономическая сущность и функции финансов, их роль в воспроизводственном процессе	15
1.2. Финансовые ресурсы и источники их формирования	31
1.3. Современная финансовая система Российской Федерации и ведущих зарубежных стран	36
<i>Контрольные вопросы</i>	53
Блок 2. Управление государственными финансами. Государственный финансовый контроль	54
<i>Структурные единицы</i>	
2.1. Современная система управления государственными финансами в Российской Федерации и в ведущих зарубежных странах	54
2.2. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации	91
<i>Контрольные вопросы</i>	110
Блок 3. Финансовая политика. Финансовое планирование, прогнозирование и регулирование социально-экономических процессов	111
<i>Структурные единицы</i>	
3.1. Финансовая политика государства	111
3.2. Финансовый механизм и его использование в реализации государственной финансовой политики	129
3.3. Содержание и значение финансового прогнозирования, методы расчета финансовых показателей	134
3.4. Финансовое планирование	137
3.5. Финансовое регулирование социально-экономических процессов	151
<i>Контрольные вопросы</i>	170
Блок 4. Бюджетное устройство и бюджетная система, межбюджетные отношения	172
<i>Структурные единицы</i>	
4.1. Социально-экономическая сущность и функции бюджета государства	172
4.2. Бюджетное устройство Российской Федерации	177
4.3. Бюджетная система Российской Федерации	179
4.4. Бюджетные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления	187

4.5. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения	194
4.6. Бюджетное устройство и бюджетные системы стран с различным государственным устройством	209
<i>Контрольные вопросы</i>	215
Лаборатория модуля	216
А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов	216
Б. Практические задания	219
В. Тесты для самоконтроля знаний	228
Библиографический список	260
Комплементарные (практические) модули	264
Модуль 1. Государственные финансы России	264
Понятийный инструментарий модуля	265
Когнитивные (познавательные) блоки модуля	269
Теоретическое описание модуля	270
Блок 1. Федеральный бюджет. Бюджеты субъектов Российской Федерации	270
<i>Структурные единицы</i>	
1.1. Государственные финансы: понятие, сущность, роль в социально-экономическом развитии страны	270
1.2. Федеральный бюджет Российской Федерации: сущность, формирование доходов и условия возникновения расходных обязательств	275
1.3. Бюджеты субъектов Российской Федерации: сущность, формирование доходов и условия возникновения расходных обязательств	303
1.4. Сбалансированность бюджетов	315
1.5. Консолидированные бюджеты: Российской Федерации и субъектов Российской Федерации	330
<i>Контрольные вопросы</i>	333
Блок 2. Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации	335
<i>Структурные единицы</i>	
2.1. Необходимость и правовые основы функционирования государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации	335
2.2. Пенсионный фонд Российской Федерации и смешанная система пенсионного обеспечения	340
2.3. Фонд социального страхования Российской Федерации	361
2.4. Фонды обязательного медицинского страхования Российской Федерации	380
<i>Контрольные вопросы</i>	409
Лаборатория модуля	411
А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов	411
Б. Практические задания	412
В. Тесты для самоконтроля знаний	436
Библиографический список	453
Модуль 2. Муниципальные финансы России	457
Понятийный инструментарий модуля	458
Когнитивные (познавательные) блоки модуля	461

Теоретическое описание модуля	462
Блок 1. Муниципальные финансы	462
<i>Структурные единицы</i>	
1.1. Сущность и функции муниципальных финансов, их роль в социально-экономическом развитии муниципального образования	462
1.2. Бюджет муниципального образования: понятие, сущность, правовые основы	469
<i>Контрольные вопросы</i>	471
Блок 2. Формирование доходов бюджетов муниципальных образований и условия возникновения их расходных обязательств	472
<i>Структурные единицы</i>	
2.1. Формирование доходов бюджетов различных типов муниципальных образований	472
2.2. Расходные обязательства муниципального образования и условия их возникновения	476
2.3. Дефицит местного бюджета и источники его финансирования	485
<i>Контрольные вопросы</i>	487
Лаборатория модуля	488
А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов	488
Б. Практические задания	488
В. Тесты для самоконтроля знаний	498
Библиографический список	501
Модуль 3. Государственный кредит	504
Понятийный инструментарий модуля	505
Когнитивные (познавательные) блоки модуля	509
Теоретическое описание модуля	510
Блок 1. Государственные и муниципальные заимствования	510
<i>Структурные единицы</i>	
1.1. Государственный кредит: сущность, функции, виды	510
1.2. Государственные и муниципальные заимствования	514
1.3. Государственные ценные бумаги	523
1.4. Международный кредит и международные кредитно-финансовые организации	525
<i>Контрольные вопросы</i>	532
Блок 2. Государственный и муниципальный долг	532
<i>Структурные единицы</i>	
2.1. Государственный долг Российской Федерации: понятие, структура, виды, срочность долговых обязательств	532
2.2. Государственный долг субъекта Российской Федерации: понятие, структура, виды, срочность долговых обязательств	538
2.3. Муниципальный долг: понятие, структура, виды, срочность долговых обязательств	540
2.4. Управление государственным и муниципальным долгом	541
<i>Контрольные вопросы</i>	546
Лаборатория модуля	546
А. Темы рефератов для самостоятельной работы студентов	546
Б. Практические задания	547
В. Тесты для самоконтроля знаний	547
Библиографический список	552
Ответы к тестам	554