

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
Государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Э.В. Алехин

государственные и муниципальные финансы

учебник

ПЕНЗА 2010

Оглавление

Введение	4
Тема 1. Сущность и функции финансов	6
1.1. Финансы как экономическая категория.....	6
1.2. Функции финансов.....	10
1.3. Финансовая политика государства и финансовый механизм.....	14
Тема 2. Государственные и муниципальные финансы как элемент финансово-кредитной системы	19
2.1. Финансово-кредитная система, ее звенья и принципы формирования.....	19
2.2. Сущность и функции государственных финансов.....	26
2.3. Государственная финансовая система и ее звенья.....	30
Тема 3: Основные функции и структура региональных и муниципальных финансовых органов	36
3.1. Правовой статус региональных и местных финансовых органов....	36
3.2. Функции и типовая структура региональных и муниципальных финансовых органов.....	50
3.3. Взаимодействие финансовых органов с исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления.....	73
Тема 4: Санация региональных и муниципальных финансов	88
4.1. Международный опыт финансовой санации субнациональных органов власти.....	88
4.2. Нормативная правовая база и возможности введения временной финансовой администрации на субфедеральном уровне.....	101
Тема 5: Основы бюджетного планирования	118
5.1. Понятия и виды бюджетного планирования.....	118
5.2. Основные модели бюджетного планирования.....	122
5.3. Задачи и принципы бюджетного планирования.....	125
5.4. Этапы бюджетного планирования.....	128
Тема 6: Методологические основы исполнения бюджетов	132
6.1. Понятие и базовые модели исполнения бюджетов.....	132
6.2. Международный опыт исполнения бюджетов.....	134
6.3. Базовая схема исполнения бюджетов.....	140
Тема 7: Нормативно-правовая база и практика исполнения региональных и местных бюджетов в Российской Федерации	144
7.1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.....	144
7.2. Основные этапы, документы и операции исполнения региональных и местных бюджетов.....	146
7.3. Взаимоотношения между органами власти разных уровней при исполнении бюджетов.....	159
Тема 8: Налоговая система	166
8.1. Основы налоговой системы. Сущность и функции налогов.....	166
8.2. Критерии налоговой системы.....	178

8.3. Виды налогов.....	181
Тема 9: Бюджетная классификация.....	189
9.1 Понятие и виды бюджетной классификации.....	189
9.2 Доходы бюджетов разных уровней.....	195
9.3 Расходы бюджетов разных уровней.....	205
Тема 10: Бюджетный федерализм.....	221
10.1. Управленческая децентрализация и экономический федерализм.....	221
10.2. Доходы территориальных бюджетов.....	223
10.3. Бюджетный федерализм в переходной экономике.....	227
Тема 11: Финансовые органы.....	234
11.1 Министерство финансов Российской Федерации.....	234
11.2 Министерство финансов Пензенской области.....	246
11.3 Финансовое управление города Пензы.....	254
11.4 Финансовое управление города Заречного.....	259
11.5 Счетная палата Российской Федерации.....	262
11.6 Федеральное казначейство Российской Федерации.....	270
11.7 Центральный Банк Российской Федерации.....	275
Тема 12: Система государственных внебюджетных фондов.....	292
12.1 Пенсионный фонд Российской Федерации.....	292
12.2 Фонд социального страхования Российской Федерации.....	298
12.3 Фонд обязательного медицинского страхования.....	311
Задания для контроля остаточных знаний.....	319
Приложение 1.....	340
Приложение 2.....	341
Приложение 3.....	341
Приложение 4.....	343
Приложение 5.....	344
Приложение 6.....	345
Приложение 7.....	347
Приложение 8.....	348
Приложение 9.....	349
Приложение 10.....	350

Введение

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

Государственные и муниципальные финансы – это основа деятельности государства и органов местного самоуправления. Вряд ли можно представить государство, в руках которого не было ни единого рубля. Только располагая достаточным количеством денежных средств, государство может осуществлять социальную политику, поддерживать отдельные отрасли хозяйства, проводить научные исследования или обеспечивать обороноспособность.

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

В России государство только начинает осваивать этот важный экономический инструмент. После принятия Бюджетного кодекса РФ работа по составлению и утверждению бюджета приобрела строго регламентированные и законные рамки. Что касается исполнения бюджета, особенно контроля за использованием бюджетных средств, то эта работа, по большому счету, только начинается.

Российское государство еще не научилось в должной мере строить такую налоговую систему, которая бы в полной мере учитывала и одновременно согласовывала разные интересы, представленные в обществе. Оно еще не привыкло по-хозяйски и рационально распоряжаться своими доходами, не научилось оптимизировать свои расходы в условиях ограниченного количества ресурсов. Недостаточен опыт и в области управления государственным долгом, неконтролируемый рост которого чуть было не вверг страну в ситуацию суверенного дефолта в 1998 г.

Много сделано за последние годы в области межбюджетных отношений. Однако до сих пор предлагаются и отрабатываются многочисленные модели взаимосвязей бюджетов разных уровней, разные схемы распределения расходных и доходных полномочий, без которых трудно надеяться на то, что жизнь большинства граждан в городах, поселках, мегаполисах или областях будет спокойной и обеспеченной.

Все эти проблемы свидетельствуют о том, что система государственных и муниципальных финансов в России развивается. Она меняется, совершенствуется, становится более зрелой. Много уже устоялось, стало обыденным. Но многое еще предстоит изменить.

В этих условиях важно не только зафиксировать то положительное, что достигнуто, что прочно вошло в практику, но и наметить направления, по которым в будущем должно идти совершенствование системы государственных и муниципальных финансов.

Тема 1: Сущность и функции финансов

1.1. Финансы как экономическая категория

1.2. Функции финансов

1.3. Финансовая политика государства и финансовый механизм

1.1. В обыденной жизни понятие «финансы» часто ассоциируется с деньгами, с денежными отношениями. Да и сами денежные отношения очень часто называют финансовыми. Однако «финансовые отношения» и «денежные отношения» – это не тождественные понятия. «Денежные отношения» – более широкое понятие, тогда как финансы – лишь часть денежных отношений. Как известно, деньги – это всеобщий эквивалент, особый товар, выделившийся из товарного мира для удобства обмена товара на товар. Поэтому возникновение денег связано с появлением товарного производства. В условиях товарного производства деньги выполняют множество функций. Они выражают стоимость товара, служат средством обмена, платежа и накопления. Они могут также использоваться в расчетах между странами.

Денежное выражение стоимости товара есть его цена. В свою очередь, в категории «цена» представлены определенные взаимоотношения между продавцом и покупателем, когда при обмене товара на деньги некоторое количество денег возвращается к собственнику товара.

Деньги не всегда сопровождают движение товаров или услуг. Собственник денежных средств может передавать их другим лицам на условиях платности и возврата по истечении определенного времени. В таком случае возникают кредитные отношения. Работник, нанимаясь и трудясь на предприятии, получает заработную плату. В таком случае между работником и работодателем также возникают денежные отношения.

Во всех перечисленных случаях имеют место денежные отношения, для которых общей характеристикой является возмездность

(эквивалентность). Если ты платишь деньги – получаешь товар; если выполняешь определенную работу – получаешь заработную плату; если берешь деньги в кредит – платишь процент и т.п.

Однако такая возмездность характерна не для всех денежных отношений. Выделяется особая группа денежных отношений, для которой характерным является преимущественно неэквивалентное движение денег. Именно эта группа денежных отношений и представляет собой финансовые отношения.

Обособление части денежных отношений в особую категорию «финансы» связано с появлением такого важного субъекта хозяйственной жизни, как государство. Государству для выполнения своих функций всегда были необходимы денежные средства, которые формировались в основном за счет перераспределения созданного продукта, через налоги. Само наличие государства обязывало граждан и хозяйствующих субъектов отдавать часть своих доходов на общие нужды. Так возникли денежные отношения, которые нельзя в полной мере назвать эквивалентными.

Государство изымало через налоги денежные средства. Но в каждом конкретном случае, для каждого налогоплательщика, будь то хозяйствующий субъект или гражданин, установить прямую связь между тем, сколько ты отдал и сколько получил взамен от государства в виде общественных благ, было невозможно. В таком случае возникали неэквивалентные денежные отношения, основу которых составляли уже не столько экономические, сколько меры правового, принудительного характера.

В результате этих отношений формировались централизованные денежные фонды государства. Эти фонды государство использовало на финансирование армии, содержание госаппарата, осуществление экономической и социальной политики. По мере того, как возрастала роль государства, расширялись, прежде всего, его экономические функции, рос объем централизованных денежных фондов государства. Сегодня в

бюджетах большинства развитых стран сосредоточено до половины всею национального ВВП.

В результате перераспределения формировались не только централизованные фонды государства, но и децентрализованные денежные фонды хозяйствующих субъектов и граждан (домашних хозяйств). Фирмы, реализовав продукцию и уплатив налоги, получали денежные средства, которые они уже могли использовать по своему усмотрению. Граждане, работники, получив заработную плату и уплатив налоги, также получали в свое распоряжение денежные средства, которые использовали для удовлетворения своих потребностей.

Так происходило обособление части денежных средств и выделение особой группы денежных отношений, которая функционировала исключительно на стадии распределения и перераспределения совокупного продукта. Именно она и получила название финансов.

Таким образом, финансы как экономическая категория представляют собой часть денежных отношений, которые опосредуют неэквивалентное движение денег, возникают на стадии перераспределения созданного продукта и связаны с наличием государства как органа управления.

Такой подход отражен и в самом термине «финансы» (finances – денежные средства). Считается, что впервые его ввел французский ученый Ж. Боден в 1577 г. в своей работе «Шесть книг о республике». В русский язык этот термин перешел в XVIII в. и в течение долгого времени употреблялся как синоним понятию «казна». Русский профессор права Московского университета Семен

Ефимович Десницкий в работе «Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи» так определял финансы: «Финансы заключают в себе смысл пространный: они имеют предлогом доставление государству надельных и довольных по его надобности доходов».

В изданном в начале XIX в. Академией наук толковом словаре отмечалось: «Финансы – государственная казна, собираемая с подданных для содержания Государства и всех частей оно́го, как-то: Государева дома, армии, флота, государственных министерств и других статских чинов и пр. пр.»

После опубликования в 1889 г. профессором Санкт-Петербургского университета В.А. Лебедевым работы «Финансовое право» под финансами стали понимать не только государственные доходы, но и все материальные и личные средства, которыми располагает государственная власть.

Более широкая трактовка финансам была дана в работах С.Ю. Витте. В конспекте лекций о Народном и Государственном хозяйстве он определяет финансы не только как доходы государства, но и его расходы, включая государственный долг.

В современном понимании финансы представляют собой систему денежных отношений по поводу формирования, распределения и использования централизованных денежных средств государства в целях выполнения его функций, а также децентрализованных средств хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств с целью обеспечения условий их расширенного воспроизводства. При этом необходимо иметь в виду следующие обстоятельства.

Первое. Уровень и состояние финансов во многом определяются тем, как обстоят дела в реальном секторе производства. Это обусловлено производным характером финансов и тем обстоятельством, что финансы – это лишь часть денежных отношений, возникающих на стадии перераспределения созданного продукта. Поэтому от того, каков объем созданного в обществе продукта, зависит и объем финансовых средств, которым реально могут располагать государство, хозяйствующие субъекты и граждане.

Второе. Финансы, будучи категорией перераспределения, существенно отличаются от других стоимостных категорий, которые в условиях

рыночного хозяйства также выполняют функции перераспределения (цена, кредит). Если такие денежные категории, как цена, заработная плата, прибыль, кредит, обусловлены системой экономических отношений и наличием товарного производства, то финансы как категория перераспределения, порождена самим фактом наличия государства.

Третье. Хотя финансы связаны с перераспределением созданного продукта, они оказывают свое влияние на весь ход воспроизводственного процесса, главным образом через налоги и государственное финансирование.

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что финансы как экономическая категория – это особая группа денежных отношений, обладающих одновременно следующими признаками:

- 1) это денежные отношения, связанные с перераспределением созданного общественного продукта;
- 2) их наличие обусловлено существованием государства как органа управления;
- 3) это отношения, которые опосредуют преимущественно не-эквивалентное денежное движение;
- 4) основой их существования и формирования является сфера материального производства;
- 5) они оказывают существенное влияние на весь ход воспроизводственного процесса, главным образом через налоги и государственное финансирование.

1.2. Сущность финансов наиболее полно проявляется через их функции. Финансы выполняют три основные функции: распределительную, регулируемую и контрольную.

Распределительная функция финансов связана с распределением стоимости произведенного общественного продукта, формированием у субъектов экономических отношений доходов и накоплений, с созданием

фондов денежных средств. В результате перераспределения образуются вторичные или производные доходы.

Созданный в обществе валовый внутренний продукт (ВВП) за вычетом потребленных в процессе производства средств производства проходит первичное распределение, результатом которого является формирование доходов основных участников сферы материального производства. Однако этого недостаточно для того, чтобы общественное хозяйство в целом могло развиваться и нормально функционировать. Возникает необходимость перераспределения созданного продукта, которое обусловлено:

- наличием наряду с производственной непроизводственной сферы, в которой материальный продукт не создается (образование, здравоохранение, оборона и т.п.);
- дифференциацией доходов различных групп населения, которая неизбежна в условиях рыночной экономики;
- неравномерностью развития отдельных территорий и отраслей хозяйства.

В итоге перераспределения формируются доходы государства; доходы, полученные в отраслях непроизводственной сферы; население получает дополнительные денежные средства через социальные выплаты; территории и предприятия – дополнительные ресурсы для развития. Таким образом, вторичные доходы формируют конечные пропорции использования национального дохода и играют важную роль в сбалансированном развитии отдельных отраслей хозяйства и территорий, обеспечении достойного уровня жизни широких слоев населения.

Регулирующая функция финансов проявляется через воздействие государства на экономическое развитие (поведение хозяйствующих субъектов, развитие отдельных территорий и отраслей) посредством финансовых рычагов. Основными инструментами, которые при этом используются, являются следующие:

1) налоги, которые могут как сокращать, так и стимулировать предпринимательскую деятельность и частное потребление;

2) государственные расходы, которые побуждают фирмы или работников производить те или иные товары и услуги, а также социальные выплаты, обеспечивающие определенный уровень доходов некоторым слоям населения;

3) регулирование или контроль, посредством принятия соответствующих законов, определенных видов экономической деятельности, вплоть до запрещения некоторых из них;

4) установление предельных цен на некоторые товары и услуги (главным образом в отраслях естественных монополий).

Современное государство, увеличивая объем государственных капитальных вложений, способствует повышению спроса, расширению инвестиций и росту объемов промышленного производства.

Выделяя ассигнования на военные цели, государство предъявляет спрос не только на военную технику, но и на промышленную продукцию, оборудование, сырье, стимулирует научные исследования.

Финансируя инфраструктуру, государство способствует сокращению издержек частных компаний. Посредством налогов оно может ограничить частное потребление отдельных видов товаров (например, алкоголя, табачных изделий), а, варьируя разницей между доходами и расходами бюджета, государство способно поддерживать тот или иной баланс между накопленным и действительно применяемым в производстве капиталом.

Активно использовать финансы в качестве средства регулирования экономики правительства развитых стран начали со времени Великой депрессии 1929-1933 гг. Главным идеологом и основоположником теории и практики регулирования экономики путем использования государственных финансов в XX столетии является английский экономист Дж. Кейнс, сформулировавший теорию государственных финансов, представляющую

собой важнейшую составную часть кейнсианской (неокейнсианской) экономической теории.

Контрольная функция финансов тесно связана с распределительной функцией. Нельзя сказать, что контроль осуществляется только после того, как произошло распределение и перераспределение совокупного продукта и образовались централизованные и децентрализованные денежные фонды. Контрольная функция проявляется уже в ходе распределения ВВП по соответствующим фондам и представляет собой контроль за тем, насколько правильно было осуществлено формирование этих фондов. Кроме того, контрольная функция проявляется в ходе проверки расходования средств по их целевому назначению.

Финансовому контролю подлежит деятельность всех участников финансовых отношений как на микро-, так и на макроуровне. Он охватывает сферу бюджетных отношений (контроль за правильностью составления бюджета, целевым использованием бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, своевременностью уплаты процентов по долгам государства и т.п.).

Финансовый контроль осуществляется и в отношении хозяйствующих субъектов. Для частных предприятий он связан с контролем в части полноты и своевременности налоговых платежей, правильности отражения затрат на производство и реализацию продукции, формирования и использования доходов от предпринимательской деятельности. Для бюджетной сферы – это контроль за целевым использованием бюджетных средств, исполнением сметы расходов. Для частных лиц контроль связан со своевременностью и полнотой уплаты налогов с доходов, собственности.

Когда говорят о финансовом контроле со стороны органов государственной власти, то речь идет, прежде всего, о проверке соблюдения финансового законодательства в части своевременности и полноты выполнения всеми хозяйствующими субъектами и гражданами обязательств перед бюджетной системой, налоговой службой, кредитной системой, а

также взаимных расчетов и платежей между предприятиями и организациями.

Финансовый контроль нацелен на повышение эффективности использования бюджетных средств, экономическое стимулирование предпринимательской деятельности, рациональное использование имеющихся в распоряжении общества материальных, природных, трудовых и финансовых ресурсов.

Контрольная функция финансов проявляется через деятельность финансовых органов. Контроль может осуществляться как специальными финансовыми подразделениями предприятий, банками, так и государственными налоговыми и финансовыми органами, органами законодательной власти и специальными ведомствами. В большинстве развитых стран существуют также общественные формы контроля за целевым использованием бюджетных средств.

1.3. Все перечисленные выше функции финансов непосредственно реализуются в финансовой политике и финансовом механизме.

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

Главными задачами финансовой политики являются:

- 1) обеспечение финансовыми ресурсами программ, осуществляемых государством;
- 2) установление рационального, с точки зрения государства, распределения и использования финансовых ресурсов;
- 3) сосредоточение финансовых ресурсов на приоритетных направлениях государственной политики;
- 4) достижение финансовой устойчивости и финансовой независимости государства;

5) создание устойчивой материальной основы функционирования хозяйствующих субъектов;

6) формирование уровня доходов, обеспечивающих нормальное воспроизводство населения.

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

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что критерием оценки той или иной финансовой политики является то, насколько данная финансовая политика способствует достижению целей, определенных государством в качестве приоритетных. Поэтому для оценки финансовой политики и выработки рекомендаций по ее корректировке важно четко представлять, каким целям она служит и что, в конечном счете, должно быть решено с помощью данных финансовых инструментов.

Особенно велика роль финансовой политики в эпоху кардинальных изменений в обществе, как это происходило в России в 90-е гг. С одной стороны, с помощью финансовой политики можно достаточно быстро заблокировать действующий хозяйственный механизм. С другой стороны, путем радикального перераспределения финансовых ресурсов можно ускорить формирование новой системы общественных отношений.

Финансовая политика государства включает следующие элементы:

- бюджетная политика;
- налоговая политика;
- ценовая политика;
- кредитно-денежная политика;
- таможенная политика;
- политика внешних и внутренних заимствований;

- политика в области международных финансов.

Центральное место в финансовой политике любого государства занимает бюджетная политика. Бюджетная политика – это целенаправленная деятельность государства по определению основных задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета, управления государственным долгом. В качестве критериев эффективности бюджетной политики могут быть использованы следующие показатели: уровень собираемости бюджетных доходов; уровень выполняемых бюджетных обязательств; величина бюджетного дефицита и темпы роста государственного долга; уровень монетизации бюджетного дефицита; величина валютных резервов, используемых для финансирования бюджетного дефицита; динамика ВВП; степень исполнения законодательных и приравненных к ним актов о бюджете.

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

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

Использование финансового механизма осуществляется специальными организационными структурами, создаваемыми для управления финансами. К их числу в России относятся органы законодательной власти, а также органы исполнительной власти: Министерство финансов РФ; Министерство РФ по налогам и сборам; Федеральная служба налоговой полиции; Мингосимущество РФ; Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг, Центральный банк РФ.

Контроль за использованием федеральных денежных средств осуществляет Счетная палата РФ. В субъектах РФ и муниципальных образованиях финансовую политику осуществляют соответствующие финансовые учреждения.

Вопросы для повторения:

1. Чем отличаются понятия «финансовые отношения» и «денежные отношения»?
2. Дайте определение финансов как экономической категории.
3. Какие функции выполняют финансы и в чем их суть?
4. Что такое финансовая политика государства и каковы ее главные задачи?
5. Что включает в себя понятие «финансовый механизм»?

Литература:

- 1) Бюджетный кодекс РФ. – М., Проспект, 2009.
- 2) Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., ЮНИТИ, 2008.
- 3) Брайчева Т.В. Государственные финансы. – СПб.: Питер, 2007.
- 4) Игудин А.Г. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации. – СПб., 2007.
- 5) Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы.– М.: ИНФРА-М, 2007.
- 6) Поляк Г.Б. Бюджетная система России: Учебник для вузов.– М.: ЮНИТИ, 2007.

Контрольные тестовые задания

1. Тождественны ли понятия «финансовые отношения» и «денежные отношения»?
 - 1) да
 - 2) нет

2. Какое понятие более широкое «денежные отношения» или «финансовые отношения»?
 - 1) «финансовые отношения»
 - 2) «денежные отношения»

3. Кто первый ввел термин « финансы»?
 - 1) С.Ю.Витте
 - 2) Ж. Боден
 - 3) С.Е.Десницкий
 - 4) В.А. Лебедев

4. Назовите основные функции финансов?
 - 1) распределительная
 - 2) регулирующая
 - 3) контрольная
 - 4) мотивирующая

5. Какие элементы включает в себя финансовая политика государства?
 - 1) бюджетная политика
 - 2) налоговая политика
 - 3) ценовая политика
 - 4) социальная политика

6. Что не включает в себя понятие «финансовый механизм»?

- 1) организационные формы отношений
- 2) порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств
- 3) методы финансового планирования
- 4) формы управления финансами и финансовой системой
- 5) финансовое законодательство

7. Кто осуществляет контроль за использованием федеральных денежных средств?

- 1) Федеральное Казначейство
- 2) Министерство Финансов РФ
- 3) Счетная Палата РФ

Тема 2: Государственные и муниципальные финансы как элемент финансово-кредитной системы

2.1. Финансово-кредитная система, ее звенья и принципы формирования.

2.2. Сущность и функции государственных финансов.

2.3. Государственная финансовая система и ее звенья.

2.1. Распределение и перераспределение созданного в обществе продукта, в конечном счете, находит свое выражение в создании централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. При этом важным элементом механизма перераспределения денежных средств субъектов экономических отношений в условиях рыночной экономики является финансовый рынок. Существование финансового рынка

обусловлено наличием временно свободных денежных средств, которые аккумулируются в кредитной системе (рынок кредитных ресурсов), а также наличием ценных бумаг, которые выпускаются хозяйствующими субъектами и государством с целью привлечения свободных денежных средств (фондовый рынок). В результате объективно существующее несовпадение суммы собственных денежных средств с потребностью в них способствует временному перераспределению свободных денег от их владельцев к заемщикам на определенных условиях. Одним из главных субъектов финансового рынка является государство. Взаимоотношения государства и финансового рынка многоплановы. Государство может выступать кредитором и заемщиком, устанавливать общие правила функционирования рынка и осуществлять повседневный контроль за ним, проводить через рынок официальную денежно-кредитную политику. Чаще всего на финансовом рынке государство выступает в качестве заемщика, что связано с таким широко распространенным явлением, как дефицит государственного бюджета. Для покрытия дефицита государство выпускает ценные бумаги. Эмитентом этих ценных бумаг является Правительство, а агентом – Центральный банк. Централизованные и децентрализованные фонды, а также кредитные ресурсы в совокупности составляют финансово-кредитную систему (ФКС) любого национального хозяйства. В целом ФКС включает две подсистемы: финансовую и кредитную. Каждая из этих подсистем делится на сферы, а те в свою очередь – на звенья, подразделения и т.п. Хотя каждый элемент ФКС имеет свои организацию, механизм и порядок функционирования, все они тесно взаимосвязаны и оказывают большое влияние на развитие национальной экономики.

Финансовая подсистема ФКС, в свою очередь, делится на:

1) централизованные финансы:

- государственный бюджет;
- внебюджетные фонды;
- государственный кредит;

- финансы государственных предприятий;
- государственное страхование;
- 2) децентрализованные финансы:
 - финансы коммерческих предприятий и организаций;
 - финансы некоммерческих организаций;
 - финансы кредитных организаций;
 - финансы страховых организаций;
- 3) финансы домашних хозяйств.

Централизованные финансы представляют собой финансы государства и используются для регулирования национальной экономики в целом. С их помощью денежные средства хозяйствующих субъектов и граждан аккумулируются в бюджетных и внебюджетных фондах государства в целях удовлетворения общественных потребностей.

Децентрализованные финансы – это денежные средства (доходы и накопления) хозяйствующих субъектов. Они используются для производства и реализации товаров и услуг, а также воспроизводства капитала и рабочей силы. Именно они составляют основу финансовой системы. Поскольку преобладающая часть финансовых ресурсов сконцентрирована у предприятий, то и стабильность финансовой системы зависит от устойчивости их финансового положения. Финансы предприятий представляют собой совокупность экономических денежных отношений, связанных с образованием первичных доходов и накоплений, их распределением и использованием. Финансы предприятий выполняют две функции:

- 1) формирования и использования денежных доходов и фондов;
- 2) контрольную.

На организацию децентрализованных финансов существенное влияние оказывают отраслевые особенности и особенности организационно-правовой формы предприятий. По отраслевой принадлежности финансы предприятий можно разделить на финансы: промышленности, сельского

хозяйства, транспорта, связи, торговли, строительства, дорожного хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства и т.п. Исходя из организационно-правовых форм децентрализованные финансы делятся на финансы коммерческих и некоммерческих предприятий. Для коммерческих организаций основной целью является получение прибыли. Они функционируют как хозяйственные товарищества, общества, в том числе и как акционерные общества. Цель некоммерческих организаций и их основная деятельность не сводятся к получению прибыли и ее распределению между участниками. Они функционируют в форме финансируемых собственником учреждений, относящихся к непроизводственной сфере, потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций, благотворительных фондов и т.п. В качестве особого звена децентрализованных финансов выступает страхование, которое представляет собой совокупность перераспределительных отношений, возникающих по поводу защиты имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных средств страхового фонда, формируемого из страховых взносов.

Выделение страхования в качестве самостоятельного звена финансовой системы обусловлено наличием в условиях рыночной экономики рисков, связанных с возможностью наступления чрезвычайных обстоятельств, результатом которых могут быть весьма существенные материальные потери как хозяйствующих субъектов, так и граждан. Такими чрезвычайными обстоятельствами могут быть стихийные бедствия (наводнение, пожар); непреднамеренные действия других лиц (аварии), а также экономические действия (потеря прибыли в результате забастовок, колебания валютных курсов и т.п.). Хотя наступление страхового случая носит вероятностный характер, однако хозяйствующие субъекты и граждане пытаются себя обезопасить путем отчисления части денежных средств в специальные страховые фонды. Использование средств страхового фонда связано только с наступлением и последствиями страхового случая. Именно эти особенности

страховых отношений и выделяют их в особую группу финансовых отношений. Выделяют личное и имущественное страхование. Объектом личного страхования выступают жизнь и здоровье граждан (страхование жизни, от несчастных случаев, детей, дополнительной пенсии т.п.). Объектом имущественного страхования выступает имущество в различных видах и имущественные интересы страхователя.

К традиционным разновидностям имущественного страхования относятся страхование: имущества граждан и предприятий; автомобилей; воздушного и водного транспорта; строений; основных и оборотных фондов предприятий; грузов и т.п.

В настоящее время существует также страхование предпринимательских рисков: банковских кредитов и залоговых операций; биржевых операций и сделок; потерь от колебания валютных курсов; от инфляции; рисков по новой технике и технологии; от потери прибыли и т.п.

Финансы домохозяйств – это денежные средства граждан, которыми они располагают в рамках отдельной экономической ячейки общества. Такой ячейкой является домохозяйство. Домохозяйство охватывает совместно проживающих людей, ведущих общее хозяйство, поэтому финансы домохозяйств – это денежные отношения между гражданами, совместно ведущими общее хозяйство.

Они используются в целях удовлетворения личных и семейных потребностей и являются материальной основой жизни граждан.

Выделяют денежные доходы и расходы домохозяйств.

Денежные доходы домохозяйств включают:

- 1) оплату труда членов семьи;
- 2) доходы от предпринимательской деятельности, операций с личным имуществом и кредитно-финансовых операций;
- 3) государственные пенсии, пособия, стипендии и другие социальные трансферты.

Денежные расходы бюджета домохозяйств подразделяются на три группы:

1) потребительские расходы (покупка потребительских товаров, товаров длительного пользования, оплата услуг);

2) налоги, обязательные платежи и добровольные взносы;

3) денежные накопления и сбережения.

Кредитная подсистема ФКС включает:

1) банковскую сферу:

- эмиссионные банки (Центральный и Национальный банки);

- неэмиссионные банки, которые охватывают коммерческие и специализированные банки (ипотечные, инновационные, инвестиционные, сберегательные и т.п.);

2) парабанковскую сферу:

- специализированные кредитно-финансовые институты (кредитные товарищества, расчетные центры, страховые общества, лизинговые и факторинговые фирмы, ломбарды и т.п.);
- почтово-сберегательные учреждения.

В банковской сфере центральное положение занимает Центральный банк, который исторически выделился из массы коммерческих банков еще в XVIII-XIX вв. Именно Центральному банку государство предоставляло исключительное право эмиссии банкнот. Поэтому эмиссионная функция - старейшая и одна из наиболее важных функций Центрального банка. Кроме того, Центральный банк выполняет также функции:

- хранения государственных золотовалютных резервов;

- хранения резервного фонда других кредитных учреждений;

- денежно-кредитного регулирования экономики;

- кредитования коммерческих банков и осуществления кассового обслуживания государственных учреждений;

- проведения расчетов и переводных операций;

- контроля за деятельностью кредитных учреждений.

Неэмиссионные (коммерческие) банки представляют собой главные «нервные» центры кредитной системы. Коммерческие банки аккумулируют свободные денежные средства и предоставляют кредиты хозяйствующим субъектам. Они также осуществляют расчеты и организуют платежный оборот в масштабах всего национального хозяйства, выполняют другие операции (комиссионные и посреднические операции, операции на фондовом рынке). Современный коммерческий банк выполняет до 100 видов операций. Особое место среди неэмиссионных банков занимают специализированные банки, деятельность которых сосредоточена на выполнении отдельных операций. Так, инвестиционные банки проводят операции по выпуску и размещению на фондовом рынке ценных бумаг. Свой капитал они используют для долгосрочного кредитования различных отраслей хозяйства. Ипотечные банки выдают кредиты под залог недвижимости. Длительное время специализированные кредитно-финансовые учреждения играли подчиненную роль, уступая коммерческим банкам. Однако после Второй мировой войны их роль в условиях рыночной экономики существенно возросла. Это произошло, с одной стороны, из-за усиления значения операций, на которых специализировались эти институты, а с другой – из-за усиления их взаимосвязи с коммерческими банками. Кредитная подсистема ФКС, кроме банковской сферы, включает еще парабанковскую сферу, куда входит обширная группа сберегательных учреждений – взаимосберегательные кассы, доверительно-сберегательные банки, ссудо-сберегательные ассоциации, кредитные кооперативы и др. Все эти учреждения специализируются на том, что привлекают мелкие сбережения и доходы, которые без помощи кредитной системы не могут функционировать как капитал. Финансовая и кредитная подсистемы ФКС тесно связаны друг с другом. Так, учреждения Центрального банка и кредитные организации обслуживают счета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной деятельности. Банковская система является держателем практически всех денежных средств федерального бюджета. Коммерческие банки и

учреждения Центрального банка осуществляют безналичные расчеты между плательщиком и получателем бюджетных средств. Центральный банк является центром информации при формировании федерального бюджета. Основываясь также на информации Центрального банка об остатках средств на счетах по учету средств, полученных от предпринимательской и иной деятельности получателей средств федерального бюджета, правительство осуществляет мониторинг объемов и направлений использования бюджетных средств. Основными принципами формирования ФКС являются следующие:

- наличие собственной финансовой базы;
- единство и взаимодействие всех элементов ФКС, предопределяемое общностью источника первичных доходов (ВВП) и финансовой политики, направленной на согласование интересов субъектов экономических отношений;
- функциональное назначение каждой подсистемы и ее звеньев.

2.2. Важнейшим звеном финансовой системы являются государственные и муниципальные финансы, обеспечивающие органы государственной власти и местного самоуправления денежными средствами для осуществления функций, предусмотренных Конституцией РФ и другими законодательными актами.

Сущность государственных и муниципальных финансов состоит в том, что они охватывают ту часть денежных отношений по поводу распределения и перераспределения стоимости созданного в обществе совокупного продукта, которая в установленном размере аккумулируется в руках органов государственной власти и местного самоуправления для покрытия расходов, необходимых для выполнения государством и местными органами власти своих функций. В Российской Федерации, исходя из федеративного устройства, государственные финансы включают два уровня: финансы федеральных органов власти и финансы органов субъектов РФ.

Муниципальные финансы являются низовым звеном и выделены в самостоятельный структурный уровень (схема 1).

Схема 1

Государственные и муниципальные финансы

Финансы федеральных органов власти	Финансы органов власти субъектов РФ	Финансы органов местного самоуправления
Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	Муниципальные бюджеты
Внебюджетные фонды государства	Внебюджетные фонды субъектов РФ	Внебюджетные фонды местных органов власти
Государственный кредит	Кредит субъектов РФ	Муниципальный кредит
Финансы казенных и государственных унитарных предприятий	Финансы государственных унитарных предприятий субъекта РФ	Финансы муниципальных унитарных предприятий

Все три уровня государственных и муниципальных финансов тесно связаны между собой и образуют единую систему. В структуре государственных и муниципальных финансов главным элементом выступают взаимосвязанные бюджеты трех уровней – федерального, регионального (субъекта РФ) и местного. Эти взаимосвязи обусловлены неравномерностью развития различных территорий и недостаточностью средств региональных и

местных бюджетов. Поэтому для достижения сбалансированности бюджетов существует система перераспределения средств между бюджетами разных уровней. Государственные и муниципальные финансы играют важную экономическую, социальную, политическую роль и выполняют несколько функций. Прежде всего, это функция перераспределения. Благодаря этой функции происходит концентрация денежных средств в руках государства и их использование с целью удовлетворения общегосударственных потребностей. Функция перераспределения осуществляется через систему централизованных фондов. Ее результатом является:

1) перераспределение доходов рентабельных отраслей в отрасли с низкой рентабельностью (например, из промышленности в сельское хозяйство);

1) содержание за счет бюджета учреждений непроизводственной сферы;

3) перераспределение доходов между различными социальными группами населения;

4) перераспределение доходов между различными территориальными образованиями.

Регулирующая функция государственных и муниципальных финансов связана с образованием и использованием бюджетного фонда. Бюджетный фонд образуется за счет налогов, займов, доходов от государственной собственности. Через налоги государство может либо сдерживать экономическую активность и частное потребление, либо, наоборот, стимулировать их. То же касается государственных займов, производительное использование которых может стимулировать рост национального дохода, а непроизводительное отвлекать и без того дефицитные ресурсы на выплату процентов по долгам. Формирование государственной собственности способствует развитию инфраструктуры и сферы общественных услуг, необходимых для нормального функционирования национального хозяйства и обеспечения доступности общественных благ для всех слоев населения. С

другой стороны, приватизация сферы общественных услуг (коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование и др.) может сдерживать потребление отдельных групп населения, что приводит к снижению их уровня жизни.

Использование бюджетного фонда осуществляется через целевые расходы. Государство, выступая как совокупный хозяйствующий субъект, учитывает экономические интересы всех участников воспроизводственного процесса путем распределения бюджетных средств по разным направлениям деятельности государства и сферам общественного хозяйства. Таким образом достигается сосредоточение финансовых ресурсов на приоритетных, с точки зрения государства, направлениях хозяйственной деятельности. Осуществляя бюджетные расходы, государство может изменять структуру общественного производства, влиять на результаты хозяйствования, проводить социальные преобразования. Большое влияние на экономику страны бюджетный фонд способен оказывать благодаря тому, что он может использоваться в интересах ускорения научно-технического прогресса. Создание принципиально нового механизма бюджетного финансирования науки, совершенствование государственной системы подготовки и переподготовки кадров, использование льготного налогового режима в части обложения прибыли от реализации новых видов продукции и тому подобные бюджетные меры призваны стимулировать научные открытия и новые технические достижения, сокращать сроки их внедрения в производство, а в итоге – служить катализатором ускорения научно-технического прогресса.

Контрольная функция государственных и муниципальных финансов позволяет узнать, насколько своевременно и полно финансовые ресурсы поступают в распоряжение государства и местных органов власти, как фактически складываются пропорции в распределении бюджетных средств, эффективно ли они используются. Следует говорить о контрольной функции государственных и муниципальных финансов в узком и широком смысле. В

узком смысле контрольная функция реализуется по следующим направлениям:

1) контроль за правильностью и своевременным перечислением средств в централизованные фонды;

2) контроль за соблюдением заданных параметров централизованных фондов денежных средств с учетом потребностей производственного и социального развития;

3) контроль за целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов, осуществляемый на основе составления плановых и отчетных смет образования и расходования денежных средств.

Контрольная функция государственных и муниципальных финансов заключается в том, что через формирование и использование фонда денежных средств государства происходит отражение экономических процессов, протекающих в структурных звеньях экономики. Благодаря этому бюджет может «сигнализировать» о том, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей. Широкое понимание контрольной функции государственных и муниципальных финансов сводится к сравнению результатов финансовой политики государства с поставленными целями и установленными критериями. Таким образом, речь идет о реализации долгосрочной финансовой политики, в которой основное внимание обращается на предвидение изменений и заблаговременное приспособление к ним порядка и условий финансирования.

2.3. Государственная финансовая система в развитых странах включает шесть основных элементов:

1) государственный бюджет;

2) местные бюджеты;

3) государственный кредит;

- 4) специальные внебюджетные фонды;
- 5) государственное страхование;
- 6) финансы государственных корпораций.

Ведущим звеном любой финансовой системы выступает государственный бюджет. По своему материальному содержанию – это главный централизованный фонд денежных средств государства. Государственный бюджет является также главным средством перераспределения национального дохода (НД). Через это звено перераспределяется до 40% НД. Основными доходами государственного бюджета выступают налоги, составляющие от 70 до 90% и более общей суммы его доходов. В странах с развитой рыночной экономикой за государственным бюджетом закрепляются главные налоги: налог на прибыль корпораций, налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, таможенные пошлины. Это во многом обусловлено тем, что из государственного бюджета производятся основные расходы государства: на военные цели; управление; правоохранительную деятельность; вмешательство в экономику; социальные расходы и субсидии. За счет средств государственного бюджета осуществляется также выравнивание бюджетов разных уровней – предоставляются субсидии и кредиты региональным и местным органам власти.

Второе звено государственной финансовой системы – местные бюджеты. В унитарных государствах местные бюджеты не входят в государственный бюджет. В федеративных государствах местные бюджеты не входят в бюджеты членов федерации, а последние не включаются в федеральный бюджет. За местными бюджетами закреплены второстепенные налоги – подоходный налог, ресурсные налоги, поэтому они, как правило, дефицитны и не могут нормально функционировать без субсидий и кредитов из государственного бюджета. Большая часть расходов местных бюджетов направляется на социальные цели.

Третье звено государственной финансовой системы – государственный кредит, который представляет собой форму кредитных отношений между государством, юридическими и физическими лицами, когда государство выступает как заемщик, кредитор или гарант. Чаще всего государство выступает как заемщик, используя средства государственного кредита для погашения дефицита государственного бюджета. Поэтому объективная необходимость государственного кредита обусловлена, в первую очередь, превышением государственных расходов над его доходами. Государство постоянно испытывает потребность в дополнительных финансовых ресурсах, тогда как доходы не всегда покрывают его расходы. В этом случае государство выступает как заемщик. Реже государство выступает как кредитор, предоставляя займы другим государствам или частным компаниям. Если же государство берет на себя ответственность за погашение частных обязательств, то оно выступает как гарант.

Четвертое звено государственной финансовой системы – внебюджетные специальные фонды. Эти фонды имеют постоянный источник, а мобилизация и использование средств осуществляется в особых формах и особыми методами. Внебюджетные фонды не зависят от средств государственного бюджета, используются строго по целевому назначению – для оказания социальных услуг населению, стимулирования развития отсталых отраслей инфраструктуры, обеспечения дополнительными ресурсами приоритетных отраслей экономики. В странах с развитой рыночной экономикой наиболее крупными внебюджетными фондами являются государственные социальные внебюджетные фонды, средства которых используются на выплату пенсий по возрасту, по инвалидности, пособий по временной нетрудоспособности, безработице и т.п. Пятым элементом государственной финансовой системы является государственное страхование. Это форма страхования, при которой в качестве страховщика выступает государственная организация. Чаще всего в условиях рыночной экономики страхование осуществляется специальными частными

страховыми компаниями. Однако и государство берет на себя страхование некоторых видов риска, образуя централизованный страховой (резервный) фонд. Он формируется не только в денежной, но и в натуральной форме за счет общегосударственных ресурсов и находится в распоряжении правительства. Создание такого фонда связано, как правило, с наличием страховых рисков природного и техногенного характера и возмещением ущерба от стихийных бедствий, катастроф, экологических аварий и т.п. Реже государственное страхование связано с экономическими факторами (риски при экспортно-импортных операциях, поставках, осуществляемых государством) или экономической нестабильностью.

И, наконец, шестым элементом государственной финансовой системы выступают финансы государственных предприятий. Государственные предприятия в развитых странах получили широкое развитие лишь после Второй мировой войны (1946-1950). В этот период национализации подлежали в основном отсталые, неконкурентоспособные отрасли национального хозяйства – железные дороги, воздушный транспорт, энергетические отрасли (электроэнергетика, газовая, угольная промышленность и др.). В настоящее время в государственной собственности находятся, как правило, низко рентабельные или убыточные отрасли. Но эти отрасли очень важны для развития любого национального хозяйства. В России до конца 80-х гг. все предприятия были в основном государственными. Сегодня государственные предприятия существуют в форме казенных, унитарных и муниципальных предприятий.

Вопросы для повторения:

1. Что такое финансово-кредитная система национального хозяйства?
2. Какие звенья включает в себя финансовая подсистема ФКС?
3. Из каких звеньев состоит кредитная подсистема ФКС?

4. Какое место в финансово-кредитной системе занимают государственные и муниципальные финансы?
5. В чем проявляется сущность государственных финансов?
6. Каковы основные функции государственных финансов?
7. Какие основные элементы включает государственная финансовая система?

Литература:

- 1) Бюджетный кодекс РФ. – М., Проспект, 2009.
- 2) Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., ЮНИТИ, 2008.
- 3) Брайчева Т.В. Государственные финансы. – СПб.: Питер, 2007.
- 4) Игудин А.Г. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации. – СПб., 2007.
- 5) Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы.– М.: ИНФРА-М, 2007.
- 6) Поляк Г.Б. Бюджетная система России: Учебник для вузов.– М.: ЮНИТИ, 2007.

Контрольные тестовые задания

1. Какие подсистемы включает в себя финансово-кредитная система?
 - 1) финансовую
 - 2) налоговую
 - 3) кредитную
 - 4) бюджетную

2. Что такое «централизованные финансы»?
 - 1) это денежные средства (доходы и накопления) хозяйствующих субъектов

- 2) это финансы государства
3. Что включает в себя централизованные финансы?
 - 1) государственный бюджет
 - 2) финансы некоммерческих организаций
 - 3) внебюджетные фонды
 - 4) государственный кредит
 - 5) финансы кредитных организаций
4. Что включает в себя децентрализованные финансы?
 - 1) государственный бюджет
 - 2) финансы некоммерческих организаций
 - 3) внебюджетные фонды
 - 4) государственный кредит
 - 5) финансы кредитных организаций
5. Что включают в себя государственные и муниципальные финансы?
 - 1) финансы федеральных органов власти
 - 2) финансы органов власти субъектов РФ
 - 3) финансы органов местного самоуправления
6. Основные функции государственных и муниципальных финансов?
 - 1) контрольная
 - 2) организационная
 - 3) регулирующая
 - 4) перераспределительная
7. Какие элементы включает в себя государственная финансовая система?
 - 1) государственный бюджет
 - 2) местные бюджеты

- 3) государственный кредит
- 4) специальные внебюджетные фонды
- 5) государственное страхование
- 6) финансы коммерческих организаций

Тема 3: Основные функции и структура региональных и муниципальных финансовых органов

3.1. Правовой статус региональных и местных финансовых органов

3.2. Функции и типовая структура региональных и муниципальных финансовых органов

3.3. Взаимодействие финансовых органов с исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления

3.1. Бюджетный кодекс Российской Федерации относит финансовые органы субъектов Российской Федерации и местные финансовые органы к категории участников бюджетного процесса. Правовой статус участников бюджетного процесса устанавливается Бюджетным кодексом Российской Федерации (см. пункт 2 статьи 1 Кодекса).

Для того чтобы понять, какой правовой статус установлен для региональных и местных финансовых органов Бюджетным кодексом Российской Федерации, необходимо определить:

- а) понятие «финансовый орган»;
- б) правовой статус финансового органа;
- в) полномочия финансовых органов.

Понятие «финансовый орган» используется в бюджетном законодательстве и в законодательстве о налогах и сборах.

Действующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации не содержит определения понятия «финансовый орган». Эта недоработка будет устранена с принятием Федеральным Собранием Российской Федерации поправок, подготовленных Министерством финансов Российской Федерации для целей проведения реформы бюджетного процесса в Российской Федерации.

Поправки дополняют понятийный аппарат Бюджетного кодекса Российской Федерации следующим определением:

«финансовый орган – Министерство финансов Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий составление и организацию исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (финансовый орган субъекта Российской Федерации), подразделение местной администрации муниципального образования, осуществляющее составление и организацию исполнения местного бюджета (финансовый орган муниципального образования)».

Однако ни действующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации, ни предлагаемые Министерством финансов Российской Федерации поправки не дают однозначного ответа на вопрос, являются ли финансовые органы юридическими лицами, что вполне закономерно, так как бюджетное законодательство регулирует бюджетные правоотношения, а отнесение организации к юридическим лицам регламентируется гражданским законодательством. Рассмотрим эту проблему отдельно для региональных и местных финансовых органов.

В перечне участников бюджетного процесса (см. статью 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации) финансовые органы поименованы в составе органов исполнительной власти, где кроме финансовых органов также упоминаются:

- высшие должностные лица субъектов Российской Федерации;
- главы местного самоуправления;
- органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов;

- другие уполномоченные органы.

В приведенном выше общем определении о финансовом органе субъекта Российской Федерации также говорится как об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Пункт 6 статьи 151 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает, что финансовые органы субъектов Российской Федерации создаются в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, которое, в свою очередь, строится в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Указанный Федеральный закон устанавливает, что обладают правами юридического лица и имеют гербовую печать законодательный (представительный) и высший исполнительный органы государственной власти субъекта Российской Федерации (статьи 4 и 20 указанного Федерального закона соответственно). Создание (в том числе и наделение правами юридического лица) иных исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, федеральное законодательство прямо не устанавливает, что финансовый орган субъекта Российской Федерации должен быть наделен правами юридического лица. При этом статья 48 Гражданского кодекса Российской Федерации определяет понятие юридического лица следующим образом: «Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть

истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету».

Тем не менее, принимая во внимание, что:

1. гражданское законодательство подразделяет участников гражданских правоотношений только на физические и юридические лица;

2. статья 2 Федерального закона 184-ФЗ определяет, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют законодательный (представительный) орган, высший исполнительный орган, иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации (т. е. иные органы государственной власти не входят в состав законодательного или высшего органа);

3. в соответствии со статьей 21 Федерального закона 184-ФЗ высший исполнительный орган государственной власти формирует иные исполнительные органы государственной власти (т. е. иные исполнительные органы государственной власти не входят в состав высшего органа);

4. орган государственной власти не может являться физическим лицом, – можно сделать однозначный вывод о том, что финансовый орган субъекта Российской Федерации, как и любой иной орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, должен обладать правами юридического лица.

Также как и в случае с финансовым органом субъекта Российской Федерации, из действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации не следует однозначного ответа, должен ли муниципальный финансовый орган наделяться правами юридического лица.

Федеральным законом от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дается определение органа местного самоуправления и должностного лица местного самоуправления:

- органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального

образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

- должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (см. статью 34 Федерального закона 131-ФЗ). Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация обладают правами юридического лица (статьи 35 и 37 указанного Федерального закона соответственно).

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования, в нее могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации (пункт 8 статьи 37 указанного Федерального закона). Таким образом, финансовые органы муниципальных образований в силу действующего федерального законодательства могут как обладать, так и не обладать правами юридического лица. Вместе с тем, исходя из сложившихся реалий, *в поселениях*, где органы местного самоуправления крайне малочисленны, *создание финансового органа как отдельного юридического лица*

(наделение финансового органа правами юридического лица) нецелесообразно, поскольку приведет к увеличению расходов на содержание органов местного самоуправления и к усложнению системы управления в муниципальном образовании.

Бюджетным кодексом Российской Федерации устанавливаются бюджетные полномочия участников бюджетного процесса. Применительно к субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет:

- бюджетные полномочия органов власти и местного самоуправления в зависимости от уровня бюджетной системы (органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления);
- бюджетные полномочия различных ветвей власти (законодательных (представительных) и исполнительных органов);
- бюджетные полномочия финансовых органов;
- бюджетные полномочия руководителей финансовых органов.

При этом понятие бюджетных полномочий законодательно определено следующим образом: «Бюджетные полномочия органов государственной власти (органов местного самоуправления) – установленные законодательством Российской Федерации права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса».

Бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации определены статьей 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

К ним относятся:

- 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 в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению 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 субъекта Российской Федерации, управление государственным долгом субъекта Российской Федерации;
- детализация объектов бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к бюджету соответствующего субъекта Российской Федерации;
- временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления;
- установление в определенных случаях ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;
- иные бюджетные полномочия.

Перечень бюджетных полномочий органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга несколько шире с учетом особенностей организации местного самоуправления в данных субъектах Российской Федерации.

Бюджетные полномочия органов местного самоуправления (статья 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации) по своему составу во многом сходны с полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К ним отнесены:

- 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, управление муниципальным долгом;

- детализация объектов бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к соответствующему местному бюджету;

- установление в определенных случаях ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений;

- иные бюджетные полномочия.

Органы местного самоуправления муниципальных районов осуществляют также следующие бюджетные полномочия:

- установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению 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 пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

- составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления поселений 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.

К бюджетным полномочиям органов исполнительной власти (статья 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации) относятся:

- составление проекта бюджета, внесение его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа, представительного органа местного самоуправления;

- исполнение бюджета, в том числе сбор доходов бюджета;
- управление государственным, муниципальным долгом;
- ведомственный контроль за исполнением бюджета;
- представление отчета об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления;

- другие полномочия, определенные Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актами представительных органов местного самоуправления.

Аналогичные полномочия органы исполнительной власти осуществляют по отношению к государственным внебюджетным фондам.

Бюджетные полномочия финансовых органов определены в различных статьях действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

К ним относятся:

- проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита, а также проверки целевого использования бюджетного кредита;
- проведение проверки финансового состояния получателя государственной или муниципальной гарантии;
- осуществление предварительного, текущего и последующего контроля за исполнением бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- непосредственное составление проектов бюджетов;
- получение сведений, необходимых для своевременного и качественного составления проектов бюджетов от финансовых органов другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц;
- организация исполнения бюджета;
- приостановка предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций из регионального фонда компенсаций) местным бюджетам при несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации;
- временное управление бюджетом в случаях, если закон (решение) о бюджете не вступил в силу с начала финансового года и если закон (решение) о бюджете не вступил в силу через три месяца после начала финансового года;
- составление сводной бюджетной росписи на основе бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств;

- получение смет доходов и расходов бюджетных учреждений в течение одного рабочего дня со дня их утверждения;
- утверждение и изменение лимитов бюджетных обязательств для распорядителей и получателей бюджетных средств на основе проектов распределения, утвержденных главными распорядителями бюджетных средств;
- отсрочка в предоставлении лимита бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств на период до трех месяцев;
- подтверждение денежных обязательств или отказ в подтверждении принятых бюджетных обязательств исключительно в следующих случаях:
 - а) при несоответствии принятых денежных обязательств требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации;
 - б) при несоответствии принятых денежных обязательств закону (решению) о бюджете, доведенным бюджетным ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств;
 - в) при несоответствии принятых бюджетных обязательств утвержденной смете доходов и расходов бюджетного учреждения;
 - г) при блокировке расходов;
- направление доходов, фактически полученных при исполнении бюджета сверх утвержденных законом (решением) о бюджете на уменьшение размера дефицита бюджета и выплаты, сокращающие долговые обязательства бюджета, без внесения изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете;
- перемещение бюджетных ассигнований, выделенных главному распорядителю бюджетных средств, между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в пределах 10 % бюджетных ассигнований, выделенных главному распорядителю бюджетных средств;

- сбор, свод, составление и представление отчетности об исполнении бюджета;

- осуществление финансового контроля за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств 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.

В случае принятия поправок к Бюджетному кодексу Российской Федерации финансовые органы также получают право:

- утверждать перечень кодов, подвидов по видам доходов, администраторами которых являются соответственно органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;

- устанавливать порядок представления реестров расходных обязательств муниципальных образований в финансовый орган субъекта Российской Федерации;

- устанавливать методику планирования расходов бюджета;
- устанавливать порядок формирования и исполнения сводной бюджетной росписи бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета;

- устанавливать порядок составления и ведения кассового плана;
- устанавливать порядок исполнения бюджета по расходам;
- устанавливать порядок составления, утверждения и ведения бюджетных росписей главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств;

- устанавливать порядок формирования, утверждения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений, финансируемых из бюджета субъекта Российской Федерации (территориального государственного внебюджетного фонда), местного бюджета;

- устанавливать порядок санкционирования оплаты денежных обязательств.

Бюджетным кодексом Российской Федерации также определено, что отдельные бюджетные полномочия исполняют уполномоченные исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченные органы местного самоуправления. Как правило, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления реализации таких полномочий закрепляются за финансовыми органами. К таким полномочиям относятся управление государственным и муниципальным долгом, осуществление государственных и муниципальных заимствований, предоставление государственных и муниципальных гарантий, предоставление бюджетных кредитов, установление порядка и сроков возврата в бюджет субсидий и субвенций в случаях их нецелевого использования, а также в случаях их неиспользования в установленные сроки, некоторые другие полномочия.

Руководители финансовых органов и их заместители (в соответствии с их полномочиями) имеют право:

- вводить режим блокировки расходов, связанных с выполнением определенных условий, в случаях не выполнения условий, определенных законом (решением) о бюджете, получателем бюджетных средств либо в случае установления фактов нецелевого использования средств соответствующего бюджета;
- утверждать сводную бюджетную роспись и дополнительную сводную бюджетную роспись;
- применять следующие меры принуждения:
 - а) списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, и в других случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации;

б) списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;

в) списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;

г) взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;

д) выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;

е) составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;

ж) взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

3.2. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» формирование финансового органа, как и иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» местный финансовый орган, как и иные органы местного самоуправления, образуется представительным органом местного самоуправления.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган муниципального образования принимают нормативные правовые акты, определяющие функции и задачи региональных и муниципальных финансовых органов, в которых также определяют полномочия, которые предоставляются финансовым органам для выполнения их функций и решения задач.

К *функциям финансовых органов* можно отнести:

- проведение на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) единой государственной (муниципальной) финансовой, бюджетной, налоговой политики;
- координация деятельности в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (иных органов местного самоуправления);
- осуществление исполнительно-распорядительных полномочий по управлению государственными (муниципальными) финансами субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Взвешенная финансовая, бюджетная и налоговая политика предполагает ее предсказуемость и преемственность, долгосрочную сбалансированность бюджета и его устойчивость к неблагоприятным внешним воздействиям, обеспечение необходимого уровня доходов бюджета, стимулирование экономического роста на территории региона (муниципального образования).

Реализация функций осуществляется финансовыми органами через решение *стоящих перед ними задач*:

- составление проекта регионального (местного) бюджета и проекта перспективного финансового плана субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

- исполнение регионального (местного) бюджета;
- ведение бухгалтерского учета исполнения бюджета, составление отчета об исполнении регионального (местного) бюджета и консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (для региональных финансовых органов и финансовых органов муниципальных районов);
 - осуществление в пределах своей компетенции государственного (муниципального) финансового контроля;
 - координация деятельности исполнительных органов государственной власти (органов местного самоуправления) по вопросам осуществления государственного финансового контроля;
 - концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования), обеспечение устойчивости финансов субъекта Российской Федерации (муниципального образования);
 - разработка концепций управления государственным (муниципальным) долгом, программ государственных (муниципальных) заимствований и их реализация в установленном порядке, осуществление государственных (муниципальных) заимствований от имени субъекта Российской Федерации (муниципального образования), управление государственным (муниципальным) долгом;
 - организация межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации (в муниципальном районе);
 - составление сводной росписи регионального (местного) бюджета;
 - методическое руководство финансово-экономическими службами при исполнительных органах государственной власти (органах местного самоуправления) по вопросам составления проекта бюджета и его исполнения;

- иные задачи в сфере проведения единой государственной (муниципальной) финансовой, налоговой и бюджетной политики на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Своевременная и качественная подготовка проекта бюджета на очередной финансовый год является одной из главных задач финансового органа. Закон (решение) о бюджете на очередной финансовый год в совокупности с перспективным финансовым планом являются основными инструментами проведения не только собственно бюджетной политики, но и финансовой политики в целом. При их подготовке необходимо обеспечить выполнение установленных законами, нормативными правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления, договорами и соглашениями расходных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Это предполагает организацию учета и ведение реестра расходных обязательств, определение методов оценки объема расходных обязательств, правил и процедур расчета средств, необходимых для их выполнения в среднесрочной перспективе и в очередном финансовом году. При разработке проекта бюджета финансовый орган должен обеспечить соблюдение установленных бюджетным законодательством требований к срокам его подготовки, содержанию, обосновывающим материалам.

Финансовый орган организует исполнение бюджета субъекта Федерации (муниципального образования). Решение этой задачи предполагает достижение минимального по значению и максимально обоснованного отклонения от утвержденных законом (решением) о бюджете параметров.

Своевременное и качественное формирование отчетности об исполнении бюджета позволяет оценить выполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования, предоставить участникам бюджетного процесса необходимую для анализа, планирования и управления бюджетными средствами информацию, обеспечить

подотчетность деятельности органов власти и органов местного самоуправления, администраторов бюджетных средств, оценить финансовое состояние бюджетных учреждений.

Финансовый орган осуществляет контроль за операциями главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджета, за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, соблюдением требований бюджетного законодательства, обеспечивает соблюдение финансовой дисциплины, ответственности и подотчетности в использовании бюджетных средств, способствуя повышению эффективности и прозрачности управления государственными финансами.

В рамках бюджетного процесса особое место занимает разработка и проведение долговой политики субъекта Федерации (муниципального образования), концентрация оперативных полномочий в едином подразделении финансового органа, включая расширенный и централизованный учет всех долговых обязательств, что позволяет обеспечить устойчивость и сбалансированность бюджета. Применение различных долговых инструментов, доступность информации о них, о финансовом положении и активах региона (муниципального образования) во многом влияют на инвестиционную привлекательность территории.

Решение задачи организации межбюджетных отношений обеспечивается путем предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам муниципальных образований в рамках единой нормативно-правовой и методологической базы, реалистичной оценки объема обязательств, связанных с реализацией делегированных полномочий.

Финансовый орган для осуществления стоящих перед ним задач целесообразно наделить следующими полномочиями.

А. Полномочия, связанные с бюджетным планированием, формированием и исполнением бюджета:

Разрабатывать в соответствии с действующим законодательством, прогнозами социально-экономического развития субъекта Российской

Федерации (муниципального образования) перспективный финансовый план субъекта Российской Федерации (муниципального образования), проект бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и прогноз консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального района).

Исполнять в пределах своей компетенции бюджет субъекта Российской Федерации (муниципального образования), составлять поквартальное распределение бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), сводную роспись бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и отчет об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального района).

Анализировать использование выделенных бюджетных ассигнований, представлять установленную отчетность по исполнению бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в соответствующий федеральный орган исполнительной власти, законодательный (представительный) и высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (главе муниципального образования).

Составлять прогноз доходов и вести учет доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Уточнять и вносить изменения в поквартальное распределение бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и сводную роспись бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Утверждать лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей и получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Участвовать в разработке порядка и осуществлении контроля поступления доходов от имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Устанавливать порядок организации деятельности исполнительных органов государственной власти (органов местного самоуправления) субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по зачислению налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных перечислений и иных поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Участвовать в установленном порядке в разработке проекта бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации, исполнении бюджета и контроле за целевым использованием средств фонда (только для финансовых органов субъектов Российской Федерации).

Осуществлять в установленном им порядке в соответствии с действующим законодательством размещение средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на банковских депозитах и другие финансовые операции.

Выдавать в установленном законодательством порядке займы, бюджетные кредиты, дотации, субвенции и субсидии.

Осуществлять полномочия главного распорядителя средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в пределах выделенных ассигнований (только для региональных финансовых органов и местных финансовых органов, являющихся юридическими лицами).

Обеспечивать в течение финансового года на первое число каждого месяца резерв предстоящих расходов на счетах по исполнению бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) (в случае принятия высшим исполнительным органом государственной власти (главой муниципального образования) решения об образовании такого резерва).

Открывать и вести лицевые счета бюджетных средств главных распорядителей и получателей средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), определять порядок учета бюджетных обязательств.

Согласовывать принимаемые налоговыми органами решения о предоставлении налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и сборов в бюджет субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, предусмотренном действующим законодательством, с ведением соответствующего реестра.

Направлять дополнительно полученные в бюджет субъекта Российской Федерации (муниципального образования) доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, осуществляемой учреждениями, финансируемыми из бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), на финансирование расходов этих же учреждений.

Анализировать исполнение бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и исполнение местных бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (муниципального района).

Осуществлять в установленном порядке обслуживание исполнения местных бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (муниципального района).

Готовить предложения о порядке ведения реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования), осуществлять в соответствии с действующим законодательством ведение Реестра и представление его в соответствующие органы государственной власти (органы местного самоуправления).

Осуществлять в установленном им порядке погашение кредиторской задолженности по бюджету субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Б. Полномочия, связанные с совершенствованием бюджетной политики и бюджетного процесса, повышением эффективности государственных (муниципальных) расходов:

Разрабатывать предложения по организации бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании), а также осуществлять разработку и развитие автоматизированной системы бюджетного процесса, обеспечивать эффективность ее функционирования с использованием современных информационных компьютерных технологий.

Совершенствовать методы бюджетного планирования и порядок бюджетного финансирования, осуществлять методическое руководство деятельностью главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в указанной сфере.

Участвовать в пределах своей компетенции в подготовке целевых программ субъекта Российской Федерации (муниципального образования), обеспечивать в установленном порядке их финансирование за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Участвовать в разработке мер, направленных на формирование и реализацию активной инвестиционной политики в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании), разработку и финансирование инвестиционных программ субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Подготавливать предложения и реализовывать меры, направленные на совершенствование структуры государственных (муниципальных) расходов субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Участвовать в разработке предложений по совершенствованию системы исполнительных органов государственной власти (системы органов местного самоуправления) субъекта Российской Федерации

(муниципального образования) и их структуры; подготавливать предложения о размере ассигнований на содержание исполнительных органов государственной власти (органов местного самоуправления) субъекта Российской Федерации (муниципального образования) с учетом предельной численности работников этих органов.

Принимать участие в подготовке предложений по совершенствованию системы оплаты труда государственных (муниципальных) служащих субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и работников бюджетных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и финансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Подготавливать предложения по формированию и использованию средств целевых бюджетных фондов субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

В. Полномочия, связанные с организацией и проведением финансового контроля:

Контролировать в установленном порядке целевое использование средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Координировать деятельность исполнительных органов государственной власти (органов местного самоуправления) субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по вопросам осуществления государственного (муниципального) финансового контроля.

Контролировать в пределах своей компетенции соблюдение действующего законодательства при формировании и исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Обеспечивать в соответствии с действующим законодательством эффективное использование средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Взыскивать в установленном порядке с организаций средства бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), израсходованные ими не по целевому назначению, в соответствии с действующим законодательством.

Применять к нарушителям бюджетного законодательства меры, предусмотренные действующим законодательством.

Организовывать и проводить в установленном порядке плановые и внеплановые проверки финансовой деятельности организаций, финансируемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, и соблюдения действующего законодательства по вопросам, относящимся к компетенции финансового органа.

Организовывать и проводить плановые и внеплановые проверки финансовой деятельности органов местного самоуправления нижестоящего уровня, получающих средства из бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Запрашивать у главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также органов местного самоуправления нижестоящего уровня и получать от них документы и данные, необходимые для осуществления контроля за целевым расходованием средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального района).

Г. Полномочия, связанные с управлением государственным (муниципальным) долгом:

Разрабатывать и реализовывать единую политику государственных (муниципальных) заимствований субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и концепцию управления государственным (муниципальным) долгом субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Разрабатывать ежегодные программы государственных (муниципальных) заимствований субъекта Российской Федерации (муниципального образования), осуществлять необходимые меры по совершенствованию структуры государственного (муниципального) долга субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и оптимизации расходов на его обслуживание.

Выступать от имени субъекта Российской Федерации (муниципального образования) эмитентом государственных (муниципальных) ценных бумаг субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Разрабатывать и утверждать Генеральные условия эмиссии и обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг субъекта Российской Федерации (муниципального образования), условия эмиссии и обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления операций при размещении, обращении и погашении государственных (муниципальных) ценных бумаг субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Осуществлять сотрудничество с коммерческими банками по вопросам заключения кредитных соглашений и договоров.

Осуществлять обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга субъекта Российской Федерации (муниципального образования), предоставлять государственные (муниципальные) гарантии субъекта Российской Федерации (муниципального образования); разрабатывать методологию учета государственного (муниципального) долга субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и вести государственную (муниципальную) долговую книгу субъекта Российской Федерации (муниципального образования); устанавливать состав информации и вести реестр заимствований государственных (муниципальных) унитарных предприятий, имущество которых находится в

собственности субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Осуществлять сотрудничество с финансовыми организациями, проводить с ними в установленном порядке переговоры и консультации по вопросам финансовой политики и заключения кредитных соглашений.

Осуществлять необходимые меры по выполнению обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по кредитным соглашениям с финансовыми организациями, проводить согласование и экспертизу финансовых схем реализации инвестиционных проектов и целевых программ субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Осуществлять мероприятия по управлению ликвидностью и рисками при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), определять остаток (размер) активов (государственных (муниципальных) ценных бумаг субъекта Российской Федерации (муниципального образования)) и свободных средств (остатков средств на счетах по учету средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования)) для своевременного и полного выполнения финансовых обязательств перед получателями средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Д. Полномочия по вопросам бухгалтерского учета и отчетности об исполнении бюджета:

Реализовывать меры по методическому руководству финансово-экономическими службами при исполнительных органах государственной власти (органах местного самоуправления) субъекта Российской Федерации (муниципального образования) по вопросам разработки проекта бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и его исполнения.

Осуществлять контроль за соблюдением установленного порядка ведения бухгалтерского учета и составления отчетности в исполнительных

органах государственной власти (органах местного самоуправления) субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и организациях, финансируемых из бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования); оказывать методологическую и практическую помощь по вопросам, касающимся бухгалтерского учета и отчетности в сфере исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Утверждать формы отчетности об исполнении местных бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (только для региональных финансовых органов).

Е. Иные полномочия финансового органа:

Согласовывать, готовить и представлять в установленном порядке проекты правовых актов по вопросам, отнесенным к ведению финансового органа.

Осуществлять в установленном порядке управление находящимся в его ведении государственным (муниципальным) имуществом.

Осуществлять взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании), исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными организациями по вопросам, относящимся к компетенции финансового органа.

Обеспечивать организацию и проведение мероприятий по мобилизационной подготовке финансового органа, разрабатывать и утверждать мобилизационный план финансового органа и мобилизационные задания подведомственным организациям.

Участвовать в работе совещательных органов, создаваемых при исполнительных органах государственной власти (органах местного самоуправления) субъекта Российской Федерации (муниципального

образования), по рассмотрению вопросов, входящих в компетенцию финансового органа.

Запрашивать у главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также органов местного самоуправления нижестоящего уровня и получать от них информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления следующих мероприятий:

- составления проекта бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования);
- составления перспективного финансового плана субъекта Российской Федерации (муниципального образования);
- расчета прогноза консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального района);
- составления отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального района);
- составления и уточнения сводной росписи бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования).
- Запрашивать у организаций и получать от них информацию, необходимую для осуществления функций, определенных положением о финансовом органе субъекта Российской Федерации (муниципального образования).
- Издавать правовые акты по вопросам, относящимся к компетенции финансового органа.
- Участвовать в заседаниях и совещаниях, проводимых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (главой муниципального образования), высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией). По поручению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (главы муниципального образования) участвовать в

заседаниях и совещаниях, проводимых законодательным (представительным) органом, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (главой муниципального образования) при обсуждении вопросов, входящих в компетенцию финансового органа.

- Осуществлять сотрудничество с организациями и органами государственной власти (органов местного самоуправления) иных субъектов Российской Федерации (муниципальных образований).

- Представлять интересы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (главы муниципального образования), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации) по вопросам, находящимся в ведении финансового органа, в судебных органах, иных государственных органах, органах местного самоуправления.

- Привлекать по согласованию в установленном порядке к своей работе специалистов других организаций по вопросам, относящимся к компетенции финансового органа.

- Проводить совещания, а также участвовать в научных конференциях по вопросам, входящим в компетенцию финансового органа.

- Осуществлять издательскую деятельность в соответствии с действующим законодательством для публикации нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности и официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к компетенции финансового органа.

- Оказывать содействие органам государственной статистики, предоставлять им и получать от них необходимую статистическую информацию.

- Создавать координационные и совещательные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности.

- Осуществлять иные полномочия, предусмотренные действующим законодательством, необходимые для выполнения стоящих перед финансовым органом задач.

Структура регионального (муниципального) финансового органа утверждается руководителем финансового органа в пределах штатной численности работников, установленной высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (представительным органом местного самоуправления). Нормативными правовыми актами органов государственной власти субъекта Российской Федерации (органов местного самоуправления) может быть установлена обязанность руководителя финансового органа согласовывать структуру финансового органа с вышестоящим должностным лицом, координирующим и контролирующим деятельность финансового органа.

В соответствии с функциями и решаемыми финансовым органом задачами в его структуру представляется целесообразным включить следующие структурные подразделения (должности):

1. Руководство финансового органа.
2. Структурное подразделение (должности), обеспечивающие деятельность руководства финансового органа.
3. Структурное подразделение (должности), осуществляющее прогнозирование и исполнение доходной части регионального (местного) бюджета.
4. Структурное подразделение (должности), осуществляющее бюджетное планирование и непосредственно составляющее проекты бюджета и перспективного финансового плана.
5. Структурное подразделение (должности), открывающее и ведущее лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и бюджетополучателей средств регионального (местного) бюджета и выполняющее другие функции регионального (муниципального) казначейства.

6. Структурное(ые) подразделение(ия) (должности) отраслевого финансирования.

7. Структурное подразделение (должности), организующее финансирование капитальных расходов.

8. Структурное подразделение (должности), решающее вопросы управления государственным (муниципальным) долгом, осуществления государственных (муниципальных) заимствований и предоставления за счет средств регионального (местного) бюджета бюджетных кредитов и ссуд.

9. Структурное подразделение (должности), осуществляющее государственный (муниципальный) финансовый контроль.

10. Структурное подразделение (должности), отвечающее за организацию межбюджетных отношений (для финансовых органов субъекта Российской Федерации и финансовых органов муниципальных районов).

11. Структурное подразделение (должности), осуществляющее автоматизацию бюджетного процесса и информационное обеспечение деятельности финансового органа.

12. Структурное подразделение (должности), ведущее бухгалтерский учет исполнения бюджета и формирование отчетности об исполнении бюджета.

13. Структурное(ые) подразделение(ия) (должности), осуществляющее(ие) кадровое, юридическое, хозяйственное, транспортное и иные виды обеспечения деятельности финансового органа и организацию делопроизводства.

Вид структурного подразделения (департамент, комитет, управление, отдел, сектор) определяется руководителем финансового органа исходя из установленной в субъекте Российской Федерации (в муниципальном образовании) системы органов государственной власти (системы органов местного самоуправления). В свою очередь, самостоятельные структурные подразделения могут иметь в своем составе управления, отделы, сектора. В штатное расписание включаются должности государственной

(муниципальной) гражданской службы, предусмотренные законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, а также могут включаться должности, не являющиеся должностями государственной (муниципальной) гражданской службы. При формировании структуры финансового органа учитываются в обязательном порядке требования нормативных правовых актов, определяющих нормативную численность соответствующих подразделений.

Финансовый орган возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (главой муниципального образования).

Руководитель финансового органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) назначается на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям, установленным Постановлением Правительства Российской Федерации «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и к руководителю финансового органа местной администрации» от 6 ноября 2004 г. № 608. Если руководитель финансового органа имеет статус заместителя (первого заместителя) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, то законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено согласование назначения его на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Уставом муниципального образования, решением представительного органа местного самоуправления о создании финансового органа может быть предусмотрено согласование назначения на должность руководителя финансового органа представительным органом.

Руководитель финансового органа осуществляет руководство финансовым органом на принципах единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на финансовый орган задач и

осуществление им своих полномочий и функций, а также за защиту сведений, составляющих государственную тайну.

Руководитель финансового органа:

1. Вносит в установленном порядке на рассмотрение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации), высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (главы муниципального образования) проекты правовых актов по вопросам ведения финансового органа.

2. Согласовывает проекты правовых актов в соответствии с компетенцией финансового органа.

3. Утверждает штатное расписание финансового органа.

4. Представляет на согласование вышестоящему должностному лицу, координирующему и контролирующему деятельность финансового органа, предложения о назначении на должность, отстранении или освобождении от замещаемой должности государственной (муниципальной) гражданской службы первого заместителя, заместителя(лей) руководителя финансового органа. Распределяет обязанности и устанавливает степень ответственности первого заместителя, заместителя(лей) руководителя финансового органа, руководителей структурных подразделений финансового органа.

5. Утверждает положения о структурных подразделениях финансового органа, должностные регламенты (должностные инструкции) сотрудников, назначает на должность и увольняет сотрудников финансового органа, утверждает штатное расписание.

6. Решает вопросы оплаты труда сотрудников финансового органа в соответствии с действующим законодательством.

7. Утверждает смету расходов финансового органа по согласованию с вышестоящим должностным лицом, координирующим и контролирующим деятельность финансового органа.

8. По согласованию с вышестоящим должностным лицом, координирующим и контролирующим деятельность финансового органа,

утверждает заявку финансового органа на финансирование за счет средств регионального (местного) бюджета, а также отчет об исполнении регионального (местного) бюджета в части, касающейся средств, выделенных финансовому органу.

9. В пределах компетенции издает приказы и дает указания, обязательные для работников финансового органа.

10. Представляет планы работы финансового органа и отчеты о выполнении планов работы финансового органа на утверждение вышестоящему должностному лицу, координирующему и контролирующему деятельность финансового органа.

11. Без доверенности представляет финансовый орган по всем вопросам его деятельности, в том числе в гражданском обороте в пределах компетенции финансового органа, в установленном порядке заключает государственные (муниципальные) контракты и иные сделки от имени субъекта Российской Федерации (муниципального образования). Выдает доверенности на совершение юридически значимых действий от имени финансового органа.

12. Применяет меры поощрения и дисциплинарной ответственности к сотрудникам финансового органа.

13. В установленном порядке создает коллегиальные органы (советы, комитеты, комиссии) по проблемам финансов и участвует в их работе.

14. Представляет в установленном порядке работников финансовых органов к наградам и присвоению почетных званий.

15. Распоряжается средствами регионального (местного) бюджета в пределах утвержденных смет и ассигнований в рамках бюджета на соответствующий финансовый год.

16. Осуществляет назначение на должность и освобождение от должности руководителей государственных (муниципальных) унитарных предприятий и государственных (муниципальных) учреждений,

подведомственных финансовому органу, применяет к указанным руководителям меры поощрения и взыскания.

17. Обеспечивает соблюдение финансовой дисциплины, сохранность средств и материальных ценностей в финансовом органе.

18. Реализует полномочия, предоставленные ему Бюджетным кодексом Российской Федерации, иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

Руководитель финансового органа может иметь первого заместителя и заместителя(ей), которые назначаются и освобождаются от должности по согласованию с вышестоящим должностным лицом, координирующим деятельность финансового органа. В отсутствие руководителя финансового органа (очередной отпуск, командировка, временная нетрудоспособность, другие уважительные причины) исполнение его обязанностей возлагается на первого заместителя.

Первый заместитель, заместитель(ли) руководителя финансового органа вправе представлять интересы финансового органа и действовать от его имени в пределах полномочий, предоставленных каждому из них доверенностью, оформленной в порядке, установленном действующим законодательством. Распределение обязанностей между первым заместителем, заместителем(ями) оформляется приказом по финансовому органу.

В приказе о распределении обязанностей указываются:

- структурные подразделения финансового органа и, при необходимости, подведомственные организации, координацию и контроль деятельности которых осуществляет соответствующий заместитель руководителя финансового органа;

- схема временного исполнения обязанностей руководителя (заместителей руководителя) финансового органа на время отсутствия в связи с болезнью, отпуском или командировкой;

- органы исполнительной власти субъекта Федерации (органы местного самоуправления), взаимодействие с которыми осуществляет соответствующий заместитель руководителя финансового органа.

Заместитель руководителя финансового органа исполнительной власти субъекта Федерации (муниципального образования) по решению руководителя финансового органа в соответствии с распределением обязанностей:

а) взаимодействует (в том числе ведет переписку) с органами государственной власти и органами местного самоуправления, гражданами и организациями;

б) координирует и контролирует работу структурных подразделений финансового органа, дает поручения их руководителям;

в) проводит совещания с представителями органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

г) рассматривает поступившие в финансовый орган обращения, документы и материалы;

д) рассматривает и визирует проекты документов, представляемых на подпись руководителю финансового органа;

е) согласовывает проекты актов и другие документы, а в случаях, установленных законодательством, подписывает заключения на них;

ж) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством, регламентом и приказами финансового органа.

Руководители и заместители руководителей структурных подразделений финансового органа назначаются на должность и увольняются приказом руководителя финансового органа по представлению первого заместителя, заместителя руководителя финансового органа, координирующего деятельность структурного подразделения в соответствии с распределением обязанностей.

Сотрудники финансового органа назначаются на должность и увольняются приказом руководителя финансового органа по представлению

руководителя структурного подразделения, согласованному с первым заместителем, заместителем руководителя финансового органа, координирующего деятельность структурного подразделения в соответствии с распределением обязанностей.

В финансовом органе может создаваться коллегия в составе руководителя финансового органа (председатель коллегии), его заместителей, а также других работников финансового органа и иных, определяемых руководителем финансового органа.

Коллегия на своих заседаниях рассматривает основные вопросы деятельности в финансово-бюджетной сфере, составления и исполнения бюджета и другие наиболее важные вопросы.

Решения коллегии оформляются протоколами и носят рекомендательный характер.

Для рассмотрения предложений о совершенствовании финансово-бюджетного планирования и процедур финансирования, методологии бухгалтерского учета и отчетности, контрольно-ревизионной работы финансовым органам может быть предоставлено право создания в установленном порядке методологических советов из специалистов, работников научных учреждений, представителей других организаций.

3.3. Финансовые органы регионального и местного уровня при решении возложенных на них задач и реализации полномочий, рассмотренных в настоящей главе, осуществляют взаимодействие с исполнительными органами государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Рассмотрим типовую схему такого взаимодействия на примере разработки проекта регионального и местного бюджета, изображенную на рис. 3.1. На практике конкретная схема зависит от того, каким образом законодательство субъекта Российской Федерации, уставы и нормативные правовые акты органов местного самоуправления определяют систему органов

государственной власти и систему органов местного самоуправления в конкретном регионе, конкретном муниципальном образовании, как распределены функции и полномочия между исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления.

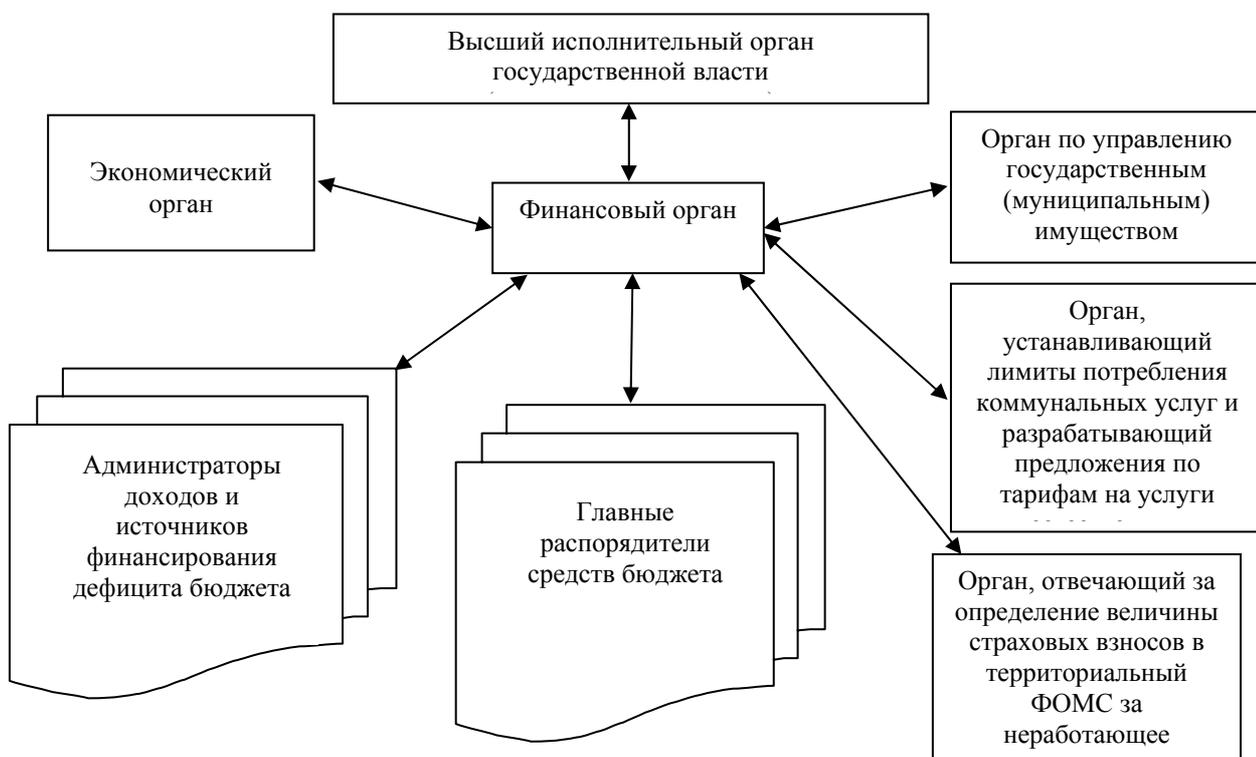


Рис. 3.1. Схема взаимодействия финансовых органов с исполнительными органами государственной власти (органами местного самоуправления) при формировании проекта регионального (местного) бюджета.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местная администрация муниципального образования организуют разработку проекта соответствующего бюджета, а финансовый орган осуществляет непосредственную разработку проекта бюджета.

В ходе взаимодействия с исполнительным органом государственной власти (органом местного самоуправления), осуществляющим управление

государственным (муниципальным) имуществом, финансовый орган обменивается с ним информацией, необходимой для формирования доходной части бюджета и составления материалов, представляемых в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации одновременно с проектом бюджета в законодательный (представительный орган).

С органом, устанавливающим лимиты потребления коммунальных услуг бюджетными учреждениями и разрабатывающим предложения по тарифам на услуги естественных монополий (наличие такого органа более характерно для регионов, чем для муниципальных образований, которые не имеют полномочий по регулированию тарифов на услуги естественных монополий), финансовый орган взаимодействует по вопросам формирования расходов на оплату бюджетными учреждениями коммунальных услуг и погашения кредиторской задолженности бюджетных учреждений по коммунальным услугам.

Орган, отвечающий за определение величины страховых взносов в территориальный ФОМС за неработающее население, как и орган, устанавливающий лимиты потребления коммунальных услуг и разрабатывающий предложения по тарифам на услуги естественных монополий, как и экономический орган и орган по управлению государственным (муниципальным) имуществом, является и главным распорядителем средств бюджета, и администратором доходов (в части доходов бюджетных учреждений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности). Тем не менее, рассматривая схему взаимодействия, он выделен в отдельную позицию, учитывая важность правильного определения величины страховых взносов за неработающее население, так как это, с одной стороны, составляет значительную часть расходов регионального бюджета, а с другой стороны, существенно влияет на размер бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, который в соответствии с бюджетными полномочиями,

определенными Бюджетным кодексом Российской Федерации, утверждается законом субъекта Российской Федерации.

С главными распорядителями средств регионального (местного) бюджета финансовый орган взаимодействует по вопросам методологии планирования расходов бюджета, формирования ведомственной структуры расходов бюджета.

С администраторами доходов и источников финансирования дефицита бюджета финансовый орган взаимодействует, соответственно, по вопросам формирования доходной части бюджета и определения размера поступлений от продажи имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации. По другим источникам финансирования дефицита бюджета, как правило, является сам финансовый орган.

Наиболее тесным и, в то же время, наиболее сложным является взаимодействие финансового с экономическим органом. Причем это проявляется не только при разработке проекта бюджета.

Действующая система взаимодействия между финансовым и экономическим органами сложилась исторически и характеризуется достаточно сильным пересечением задач и полномочий финансового и экономического органов как в процессе бюджетного планирования, так и в управлении общественными финансами в целом. В таблице 3.1 приведены сферы ответственности финансового и экономического органов регионов и муниципальных образований.

Таблица 3.1 Сферы ответственности финансового и экономического органов субъектов Федерации и муниципальных образований

Финансовый орган	Экономический орган
-------------------------	----------------------------

Финансовый орган	Экономический орган
Разработка и реализация налоговой политики, прогноз доходов бюджета Разработка перспективного финансового плана	Прогнозирование социально-экономического развития
Формирование проекта бюджета и организация исполнения бюджета	Разработка и реализация целевых программ и планов деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления
Текущие расходы, бюджетная сеть, оплата труда, пособия	Структурные реформы и программы развития, капитальные расходы
Управление долгом, заимствования, гарантии и кредиты	Разработка и реализация инвестиционной политики
Взаимодействие с организациями финансовой инфраструктуры	Регулирование торговли и предпринимательской деятельности
Финансовый контроль	Разработка и реализация тарифной политики
Бухгалтерский учет исполнения бюджета, активы и пассивы	Государственное (муниципальное) имущество и государственный (муниципальный) сектор экономики
Регулирование межбюджетных отношений	Региональное (муниципальное) развитие

Финансовый орган	Экономический орган
Объемы и лимиты бюджетных закупок	Процедуры бюджетных закупок

Как видно из приведенной таблицы, во многом деятельность финансового и экономического подразделений является либо взаимно дополняющей, либо пересекающейся. Например, финансовые органы отвечают за прогнозирование доходов бюджета. При этом экономические подразделения ответственны за разработку социально-экономического прогноза, который является основой для разработки целевых программ, перспективного финансового плана и проекта бюджета. Фактически прогноз бюджетных доходов является частью социально-экономического прогноза.

Аналогичная ситуация возникает с разработкой долговой и инвестиционной политики. За первую отвечает финансовое подразделение, за вторую – экономическое. В то же время долговая политика и инвестиционная должны быть тесно согласованы друг с другом (кроме вопросов краткосрочных заимствований с целью управления ликвидностью). Существующая практика показывает, что они, как правило, плохо согласованы между собой. Это приводит к тому, что администрации субъектов Федерации и муниципальных образований достаточно редко используют долговые инструменты для финансирования инвестиционных проектов.

Также следует отметить пересечение деятельности финансовых и экономических органов в области политики территориального развития. Экономический орган отвечает за разработку соответствующих программ. При этом организация межбюджетных отношений – фактически определение финансового обеспечения разрабатываемых программ – лежит на финансовом органе исполнительной власти.

Таким образом, существующая система управления финансами на региональном и местном уровнях характеризуется значительными пересечениями функций финансовых и экономических органов исполнительной власти. В ряде случаев это приводит к отсутствию согласованных действий и единой политики администрации в целом по ряду ключевых моментов.

Совершенствование взаимодействия между органами государственной власти, органами местного самоуправления играет существенную роль в решении задач административной реформы, проводимой в соответствии с одобренной Правительством Российской Федерации Концепцией, больше всего – в оптимизации функционирования органов исполнительной власти. Это, в свою очередь, позволит достичь одну из целей административной реформы: повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В условиях одновременного проведения административной и бюджетной реформ вопрос взаимодействия между финансовыми и экономическими органами становится ключевым вопросом взаимосвязи между административной и бюджетной реформами, особенно наряду с внедрением методов и процедур бюджетирования, ориентированного на результат.

При переходе к бюджетированию, ориентированному на результат, происходит удлинение горизонта бюджетного планирования, так как результаты расходования бюджетных средств, как правило, не могут проявиться в течение одного или даже двух лет, резко повышается значимость прогноза. Если раньше основное значение имел прогноз на год, а среднесрочные параметры носили сугубо оценочный характер, то в новых условиях нужен полноценный прогноз на 3 года. С другой стороны, возможность формирования трехлетних бюджетных проектировок усиливает обратное влияние бюджетной политики на экономический рост.

В рамках многолетнего бюджета появляется возможность планирования реформ и крупных инвестиционных проектов, в том числе – за счет финансово обоснованных заимствований. Для расчета «отдачи» такого рода «расходов развития» необходимо объединение усилий как финансового, так и экономического органов.

В рамках программно-целевого бюджетирования финансовый орган анализирует, достаточные ли результаты извлекаются из имеющихся ресурсов, а экономический орган – достаточно ли ресурсов для достижения желаемых целей. При отборе бюджетных целевых программ оба эти органа анализируют мероприятия: финансисты оценивают, правильно ли рассчитаны затраты, экономисты – соответствуют ли эти мероприятия поставленным целям. Точно так же при распределении бюджета принимаемых обязательств нужно исходить, с одной стороны, из реально имеющихся ресурсов, с другой – из заданных политических приоритетов. При этом финансовые органы в основном занимаются текущими расходами, а капитальные расходы входят в сферу вопросов экономических органов. Только эффективное взаимодействие финансовых и экономических органов позволит достичь эффективного планирования и ожидаемого результата.

Еще одно направление бюджетной реформы, непосредственно связанное с результатами реформы административной, – это расширение самостоятельности ведомств в планировании и расходовании финансовых ресурсов. Для этого требуется интеграция решений по выработке экономической политики и требований по ее реализации различными отраслевыми органами государственной власти и органами местного самоуправления в рамках единой стратегии. Отраслевым органам удобнее работать по единым правилам и методологии, в соответствии с которыми определяется общий объем ресурсов и их распределение между заданными целями.

Таким образом, в условиях реформирования бюджетного процесса возникает объективная необходимость в совершенствовании взаимодействия

финансовых и экономических органов. В этой связи представляется интересным международный опыт разделения функций между финансовыми и экономическими органами государственной власти и организации взаимодействия между ними на национальном (государственном) уровне.

В большинстве развитых стран, которые наиболее продвинулись в направлении внедрения БОР (бюджетирования, ориентированного на результат), основные функции, которые выполняет Минэкономразвития России и Минфин России, как правило, объединены и выполняются одним исполнительным органом.

В Австралии, Великобритании, Нидерландах, Новой Зеландии, Канаде, США, Германии, Швеции Министерство финансов (в случае с Францией – Министерство экономики, финансов и промышленности) наряду с выработкой финансовой политики (включая налоговую, бюджетную, страховую, валютную сферы, сферу государственного долга, бухгалтерского учета и т. д.), занимается вопросами экономической политики, включая анализ и прогнозирование социально-экономического развития, мониторинг социально-экономических процессов, государственное регулирование экономики, таможенно-тарифную политику, инвестиционную деятельность, а ряде случаев – внутреннюю и внешнюю торговлю.

Если в каких-то странах параллельно и существует Министерство экономики (например, в Нидерландах, Новой Зеландии), то его функции существенно отличаются от функций российского Минэкономразвития и могут включать, к примеру, вопросы промышленной и региональной политики, деятельность в сфере малого и среднего бизнеса, вопросы конкуренции и т. п.

В некоторых странах (Австралия, США) параллельно с Министерством финансов существуют исполнительные органы, которые занимаются государственным бюджетом, однако в их компетенцию входят либо технические функции по содействию правительству в подготовке и

управлении бюджетом, либо вопросы контроля за его исполнением (Офис управления и бюджета в США).

В некоторых странах СНГ (Армения, Киргизская Республика), а также ряде стран Европы (Чехия, Босния и Герцеговина) функции обоих министерств объединены в рамках компетенции министерства финансов. То же самое можно сказать и о развивающихся странах (Индия, Таиланд, Бангладеш).

В других странах с переходной экономикой (Латвия, Эстония, Венгрия) существуют и Министерства финансов, и Министерства экономики, однако функция выработки экономической политики, включая макроэкономический анализ и прогнозирование, также является прерогативой Министерства финансов.

В целом можно выделить три основных типа структуры финансово-экономического блока.

1. Разделенные финансовые и экономические органы.

В первой, самой малочисленной, в которую входит Россия, существуют и Министерство финансов, и Министерство экономики.

2. Частично разделенные финансовые и экономические органы.

В странах второй группы формально также имеются Министерство финансов и Министерство экономики, но фактически лишь одно из этих министерств является сводным финансово-экономическим органом.

3. Объединенные финансово-экономические органы.

В большинстве стран имеется только один сводный финансово-экономический орган.

Необходимо отметить, что анализ международного опыта был осуществлен на национальном уровне, но аналогичные процессы происходят и на субнациональном уровне.

В развитых странах, которые наиболее продвинулись в направлении внедрения БОРа, сводные финансово-экономические функции, включая прогнозирование и выработку экономической политики, как правило,

выполняет финансовый орган, дополняемый «линейными» экономическим и (или) техническим финансовым органами.

По-видимому, по мере разворачивания бюджетной и административной реформ, будут обостряться недостатки нынешней «сдвоенной» структуры финансово-экономического блока исполнительной власти. Тем не менее, большинство недостатков нынешней системы могут быть нивелированы путем внедрения четких регламентов взаимодействия и, что еще более важно – создания межведомственных координационных органов, в которых на практике бы возникали новые, «объединенные» технологии принятия и реализации решений.

В то же время теоретически возможны 5 вариантов реформирования финансово-экономического блока.

Первый вариант предполагает сосредоточение сводных функций либо в финансовом, либо в экономическом органе.

В первом случае в финансовый орган, как это следует из международного опыта, должны быть переданы функции по экономическому прогнозированию и стратегическому планированию, взамен экономический орган получает функции по регулированию финансовых рынков, бухучета и аудита в коммерческом секторе и другим вопросам отраслевого характера.

Во втором случае, как это сделано в Казахстане, в экономический орган передаются функции бюджетного планирования, а в финансовый – инвестиционные программы, регулирование государственных или муниципальных закупок.

В обоих случаях могут быть решены, хотя бы на время, наиболее острые проблемы без радикальных изменений в структуре органов исполнительной власти. Однако, как и любое компромиссное решение, этот вариант лишь смягчает, но не устраняет недостатки нынешней системы. По сути, сводного финансово-экономического органа не появится, поскольку сводные функции по-прежнему будут совмещены с функциями «линейного» министерства – будь то в финансовом или в экономическом органе. При этом

достаточно высоки риски при передаче структурных подразделений, выполняющих сводные функции, ослабить именно это наиболее важное направление реформы.

Второй вариант предполагает объединение финансового и экономического органов.

Однако такой объединенный орган, очевидно, окажется весьма громоздким и трудно управляемым. Что еще более существенно, он не сможет в полной мере выполнять сводные функции, поскольку будет вынужден совмещать их с линейными функциями. Высока вероятность того, что нынешние проблемы просто сместятся на внутриминистерский уровень, т. е. устранение недостатков нынешней системы окажется, по крайней мере в переходный период, сугубо формальным.

Третий вариант реализует типичную для большинства стран схему, при которой сводные функции выполняет финансовый орган. В случае его реализации необходимо будет детально проработать меры по предотвращению риска потери технологий и кадров при преобразовании экономического органа.

Четвертый вариант – передача функций бюджетного планирования в экономический орган. Данный вариант был реализован, например, в Казахстане, однако в российских условиях он чреват высокими рисками. Прежде всего, реформированный экономический орган будет вынужден совмещать сводные и линейные функции, в том числе – администрируя бюджетные целевые программы. Кроме того, вполне вероятное в переходный период ослабление финансового блока может привести к кризису всей системы управления.

Пятый вариант – собрать все сводные функции в новый орган, сохранив финансовый и экономический органы в качестве «линейных» ведомств.

Этот вариант позволит в максимально возможной степени реализовать идею компактного и лишенного внутреннего конфликта интересов «сводного» органа.

В то же время само создание любого нового органа может оказаться сложной задачей, тем более – применительно к выполнению системообразующих функций. Кроме того, реформированный финансово-экономический блок может стать арендой ведомственной конкуренции, только уже не двух, а трех участников.

Помимо совершенствования взаимодействия с экономическими органами, при проведении бюджетной и административной реформ перед финансовыми органами стоит задача организовать эффективное взаимодействие с другими исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с внедрением механизмов управления, ориентированного на результат, среди которых:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами;
- разработка показателей эффективности использования финансовых ресурсов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления;
- разработка и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов;
- разработка и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;

- финансовые аспекты управления подведомственными органам исполнительной власти организациями;
- создание методологической и нормативно-правовой базы по перечисленным вопросам.

Вопросы для повторения:

- 1) Каков правовой статус финансовых органов?
- 2) Каковы полномочия финансовых органов?
- 3) Опишите типовую структуру финансовых органов.
- 4) Каким образом осуществляется взаимодействие финансовых органов с другими органами государственной власти?
- 5) Какие существуют типы структур финансово-экономического блока?
- 6) Каковы основные варианты реформирования структур финансово-экономического блока?

Литература:

- 1) Бюджетный кодекс РФ. – М., Проспект, 2009.
- 2) Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».
- 3) Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., ЮНИТИ, 2008.
- 4) Брайчева Т.В. Государственные финансы. – СПб.: Питер, 2007.

Тестовые контрольные задания

1. Правовой статус участников бюджетного процесса устанавливается:

- 1) Налоговым Кодексом РФ
 - 2) Бюджетным Кодексом РФ
 - 3) Федеральным законом РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Основной задачей финансовых органов является:
- 1) издание нормативно-правовых актов
 - 2) составление, организация и исполнение проекта бюджета
 - 3) исполнение федеральных целевых программ
3. Руководитель финансового органа осуществляет управление на принципах:
- 1) коллегиальности
 - 2) единоначалия
4. В Российской Федерации существует следующий тип структуры финансово-экономического блока:
- 1) Частично разделенные финансовые и экономические органы
 - 2) Объединенные финансово-экономические органы
 - 3) Разделенные финансовые и экономические органы
5. Наиболее тесным образом финансовые органы взаимодействуют с:
- 1) высшим исполнительным органом государственной власти
 - 2) экономическим органом государственной власти
 - 3) законодательным органом государственной власти

Тема 4: Санация региональных и муниципальных финансов

4.1. Международный опыт финансовой санации субнациональных органов власти

4.2. Нормативная правовая база и возможности введения временной финансовой администрации на субфедеральном уровне

4.1. Во многих развитых и развивающихся странах применяются формализованные механизмы оздоровления субнациональных бюджетов, оказавшихся в тяжелом финансовом положении. Среди инструментов урегулирования неплатежеспособности региональных и местных органов власти можно выделить:

- специальные режимы функционирования бюджетов и процедуры урегулирования неплатежеспособности;
- предоставление финансовой помощи вышестоящими бюджетами в виде грантов и бюджетных кредитов.

Специальные режимы функционирования бюджетов и процедуры урегулирования неплатежеспособности

В Италии в этих целях используется так называемый режим «диссесто», который вводится по инициативе провинции (муниципалитета), направляющей соответствующее заявление в Министерство по делам региональных и местных органов власти. Режим «диссесто» действует 5 лет, в течение которых финансовая политика провинции (муниципалитета) контролируется министерством. Так, ставки местных налогов устанавливаются на максимальном уровне, ограничивается самостоятельность провинции (муниципалитета) в управлении расходами бюджета, вводится запрет на увеличение численности служащих.

Введение режима «диссесто» не гарантирует кредиторам полного и своевременного исполнения долговых обязательств провинции (муниципалитета). После введения режима министерство проводит

инвентаризацию долговых обязательств и активов провинции (муниципалитета), направляемых на исполнение долговых обязательств. Все долговые обязательства провинции (муниципалитета), возникшие до введения режима «диссесто», переходят в управление Комиссии по ликвидации. Комиссия осуществляет выплаты за счет профицита бюджета провинции (муниципалитета), поступающих доходов от продажи активов провинции (муниципального образования) и за счет финансовой помощи центрального правительства, объем которой определяется законодательством в зависимости от численности населения провинции (муниципального образования). За муниципалитетом остается право заключать с кредиторами соглашения о реструктуризации долговых обязательств, позволяющие ускорить окончание процедуры «диссесто». С 1989 по 2000 гг. режим «диссесто» применялся в отношении 411 провинций и муниципалитетов. О сравнительно жестких требованиях данной процедуры и успехах центрального правительства в обеспечении стабильности общественных финансов свидетельствует динамика количества провинций (муниципалитетов), обратившихся с заявлением о введении «диссесто». Так, если в 1989г. режим «диссесто» был введен в 135 провинциях (муниципалитетах), то начиная с 1997г. «диссесто» вводился ежегодно лишь в 2–4 провинциях (муниципалитетах).

В некоторых странах процедура банкротства региональных и муниципальных органов власти закреплена в специальных разделах национального законодательства. Опыт применения институционализированной процедуры урегулирования просроченной задолженности региональных и муниципальных органов власти имеется, в частности, в Венгрии, где в июне 1996г. вступил в силу Закон «Об урегулировании задолженности муниципальных образований». Закон был принят в целях предотвращения дефолта муниципальных образований по долговым обязательствам, закрепления формализованной и прозрачной процедуры урегулирования просроченной задолженности муниципальных

образований, декларации в явном виде отсутствия ответственности центрального правительства по обязательствам муниципалитетов, гарантии предоставления гражданам минимального набора бюджетных услуг. К обязательствам муниципального образования, на которые распространяется действие Закона «Об урегулировании задолженности муниципальных образований», относятся долговые обязательства (кредиты, ценные бумаги, гарантии по обязательствам третьих лиц), обязательства по договорам лизинга, кредиторская задолженность, обязательства, возникающие вследствие вступления в силу судебных решений. Обязательство становится просроченным, если не исполняется в течение 60 дней после изначально предусматриваемой даты платежа.

В случае нарушения муниципалитетом условий исполнения обязательств и возникновения просроченной задолженности в соответствии с определением закона каждая сторона – орган местного самоуправления или кредитор – имеет право обратиться в суд. Суд рассматривает обращение, объявляет своим решением начало процедуры урегулирования задолженности муниципального образования и назначает временного управляющего.

Муниципальное образование в течение 30 дней принимает чрезвычайный бюджет, предусматривающий финансирование минимального набора из 27 бюджетных услуг. Все прочие расходы, включая расходы на обслуживание и погашение долга, не финансируются. При этом все расходы бюджета должны санкционироваться временным управляющим.

В ходе процедуры банкротства временный управляющий составляет перечень предъявляемых кредиторами требований. В течение 210 дней муниципальное образование должно разработать и согласовать с инвесторами условия реструктуризации всех долговых обязательств и график платежей по долгу. Если соглашение не достигнуто, временный управляющий открывает конкурсное производство и формирует конкурсную массу из имущества должника, приватизация которого разрешена

действующим законодательством. Имущество реализуется на аукционах, доход от которых используется для расчетов с кредиторами.

В Венгрии с 1996 по 2002 гг. процедура банкротства муниципальных образований была инициирована в отношении 18 относительно небольших муниципалитетов. В большинстве случаев дефолт муниципальных образований являлся следствием недальновидной долговой политики, в рамках которой финансировались масштабные и неэффективные инфраструктурные и коммерческие проекты, активно использовались гарантии по обязательствам коммерческих предприятий. Так, в пяти случаях муниципалитеты финансировали дорогостоящие проекты сооружения газоснабжающих сетей и канализации, оказавшиеся неэффективными из-за небольших размеров муниципалитетов, население которых составляло от 684 до 4 605 человек. Среди проектов, финансируемых за счет заемных средств, был проект по строительству муниципалитетом Банкошег. В 1996г. муниципалитет объявил дефолт по долговым обязательствам, составившим в сумме 1,16 млн долл., или 872 долл. на 1 жителя.

Венгерский опыт показывает, что муниципалитеты и инвесторы стараются избежать процедуры банкротства. В немногих случаях применения процедуры банкротства ее инициировали муниципалитеты, так как инвесторы рассчитывали на более благоприятные условия выплаты долга в результате самостоятельных соглашений с муниципалитетами, чем в ходе процедуры банкротства. В частности, это объясняется ожиданиями инвесторов, что муниципальные образования приложат максимальные усилия для того, чтобы избежать процедуры банкротства, существенно ограничивающей финансовую самостоятельность муниципальных образований.

Анализ действий муниципальных образований, находившихся в сложном финансовом положении, показывает, что муниципалитеты действительно шли на жесткие меры по оздоровлению собственных финансов до формального начала процедуры банкротства: реструктуризацию

графика обслуживания долга и погашения просроченной кредиторской задолженности, оптимизацию сети бюджетных учреждений путем закрытия, слияния и передачи другим органам власти, внедрение казначейского исполнения бюджета, сокращение штата бюджетных организаций, сокращение финансирования бюджетных услуг, не входящих в законодательно закрепленный минимальный набор обязательных бюджетных услуг, предоставляемых муниципальным образованием, повышение ставок местных налогов и размеров сборов за платные услуги, получение чрезвычайных трансфертов центрального правительства.

В то же время, несмотря на относительно небольшое количество случаев применения процедуры банкротства в Венгрии, наличие законодательно утвержденной процедуры банкротства муниципальных органов власти оказало существенный положительный эффект на состояние муниципальных финансов. Реальная угроза процедуры банкротства служит стимулом для повышения качества управления общественными финансами, проведению ответственной бюджетной политики и управлению рисками.

В США также формализована процедура урегулирования просроченной задолженности местных органов власти. Она регламентируется законом США о банкротстве. Основная функция применяемой в США процедуры банкротства – защита от требований кредиторов до выработки и утверждения плана реструктуризации задолженности. Процедура банкротства не предусматривает принудительную продажу активов для удовлетворения требований кредиторов.

Банкротство местных органов власти в США регулируется специальной частью федерального закона США о банкротстве. Данная процедура не может применяться к штатам, она применима только к муниципальным органам власти. Процедура банкротства может инициироваться только органом местной власти и только в случае наличия просроченных долговых обязательств. Для начала процедуры банкротства

должник подает в суд петицию о защите от требований кредиторов. Процедура банкротства начинается, если выполняются пять требований:

Орган власти – заявитель – является органом местной власти, структурным подразделением или организацией, учрежденной органом местной власти, включая графства, города, школьные округа, общественные учреждения здравоохранения.

Заявитель обладает правом осуществлять заимствования в соответствии с законодательством штата.

Заявитель не способен полностью и в срок исполнить долговые обязательства.

Заявитель подготовил проект плана реструктуризации задолженности.

План реструктуризации задолженности согласован с большинством кредиторов либо являлся предметом переговоров с кредиторами, но их согласие не было получено. Согласования или проведения предварительных переговоров не требуется, если переговоры невозможны из-за слишком большого количества кредиторов.

К долговым обязательствам, неисполнение которых может повлечь банкротство муниципального образования, относятся не только долговые заимствования, но и просроченная кредиторская задолженность, обязательства по выплате заработной платы и пенсий, выплаты по судебным искам.

Петиция местного органа власти рассматривается судом по банкротству, по решению которого начинается процедура банкротства. Вместе с петицией или (по разрешению суда) после подачи петиции местный орган власти готовит и представляет в суд реестр требований кредиторов. Информация о начале процедуры банкротства публикуется в СМИ в обязательном порядке. Кредиторы могут настоять на включении дополнительных требований в реестр, представляя необходимые требования и доказательства в суд.

В ходе процедуры банкротства полномочия местного органа власти практически не ограничиваются, включая остающуюся возможность осуществлять заимствования. В ходе процедуры банкротства орган местного самоуправления редактирует представленный план реструктуризации задолженности в соответствии с требованиями закона о банкротстве.

Итоговый вариант плана реструктуризации должен быть одобрен большинством кредиторов, представляющих не менее 2/3 требований и не менее 50 % от количества кредиторов. Если предлагаемые условия реструктуризации различны для разных групп кредиторов (типов обязательств), требуется дополнительное одобрение плана кредиторами, для которых устанавливаются сравнительно худшие условия реструктуризации. Одобренный кредиторами план реструктуризации задолженности утверждается судом и реализуется муниципальным образованием под контролем суда, обеспечивающим выполнение утвержденного плана реструктуризации.

В США, так же как и в Венгрии, практика применения процедуры банкротства до настоящего времени ограничивается относительно небольшими муниципальными образованиями. Единственным исключением стало банкротство графства Орандж в 1994г., общий объем долговых обязательств которого составил 2,6 млрд долл. Помимо графства Орандж, с момента введения процедуры банкротства местных органов власти в 1934г. и до середины 90-х гг. эта процедура коснулась 362 местных органов власти, суммарный объем реструктурируемого долга которых составил 237 млн долл. Крупные муниципальные образования, испытывавшие долговые кризисы (Нью-Йорк, Кливленд, Филадельфия, Вашингтон), не обращались к процедуре банкротства для реструктуризации долга и использовали другие механизмы оздоровления собственных финансов: самостоятельно реструктурировали задолженность, оптимизировали расходы, увеличивали доходы, получали дополнительную финансовую помощь от властей штатов.

Процедура банкротства муниципалитетов в США является сравнительно нежесткой, так как все операции по реструктуризации задолженности инициируются самим муниципалитетом. С другой стороны, в случае нежелания муниципального образования инициировать процедуру банкротства кредиторы могут удовлетворять требования в обычном судебном порядке, допускающем принудительное погашение долговых обязательств. Таким образом, процедура банкротства позволяет муниципалитетам избежать принудительного погашения задолженности, если они докажут собственную неплатежеспособность и гарантируют инвесторам частичное исполнение долговых обязательств.

В целом накопленный в международной практике опыт применения процедуры банкротства к субнациональным органам власти позволяет сделать следующие выводы.

1. Бюджетное законодательство должно содержать процедуры урегулирования просроченной задолженности субнациональных органов власти. В случае объективной неспособности региональных и муниципальных органов власти исполнять долговые обязательства полностью и в срок механизм урегулирования просроченной задолженности позволяет разрешить возникший конфликт заемщика и инвесторов. В случае способности и нежелания заемщика платить процедура урегулирования просроченной задолженности должна обеспечить принудительное исполнение обязательств. Нормативное закрепление такой процедуры и ее применение на практике снижают неопределенность во взаимоотношениях заемщика и кредиторов в случае дефолта, тем самым снижая кредитный риск и стоимость заимствований. Кроме того, это способствует проведению более ответственной долговой политики региональными и муниципальными органами власти.

2. Процедура урегулирования просроченной задолженности должна основываться на идентичном подходе к реструктуризации просроченной задолженности различных региональных и муниципальных органов власти и

юридическом равенстве с другими участниками гражданских правоотношений. То есть полное и своевременное исполнение обязательств для региональных и муниципальных органов власти, как и для других участников гражданских правоотношений, должно являться обязательным. В тот же время, процедуры урегулирования просроченной задолженности, применяемые к региональным и муниципальным органам власти и юридическим и физическим лицам, могут различаться.

3. Процедура урегулирования просроченной задолженности должна быть формализованной, прозрачной и справедливой, обеспечивая непредвзятый и идентичный подход к реструктуризации просроченной задолженности различных региональных и муниципальных органов власти.

4. Процедура урегулирования просроченной задолженности должна обеспечивать частичное, но не обязательно полное исполнение обязательств. Система урегулирования просроченной задолженности, гарантирующая полное исполнение обязательств, угрожает возможности региональным и местным органам власти предоставлять минимальный объем бюджетных услуг и нивелирует уровень кредитного риска для заемщиков, искажая взаимосвязь кредитоспособности заемщика и стоимости заимствований.

5. В процессе урегулирования просроченной задолженности региональных и муниципальных органов власти может оказаться под угрозой предоставление базовых бюджетных услуг населению, если их долговые обязательства обеспечиваются всеми активами. Возможным решением проблемы является ограничение активов региональных и муниципальных органов власти, обеспечивающих долговые обязательства. Данный механизм позволяет обеспечить неприкосновенность имущества и денежных средств, необходимых для предоставления базовых бюджетных услуг.

6. Денежные средства, необходимые для исполнения долговых обязательств, могут также изыскиваться за счет приватизации или передачи в делегированное управление имущества, необходимого для предоставления

базовых услуг, на условиях обязательного оказания соответствующих базовых бюджетных услуг.

Предоставление экстренной финансовой помощи от вышестоящего уровня бюджетной системы

Проблема нехватки финансовых ресурсов для предоставления базовых бюджетных услуг и полного и своевременного исполнения долговых обязательств может решаться предоставлением экстренной финансовой помощи от вышестоящего уровня бюджетной системы (обычно от центрального правительства). Опыт оказания такой помощи имеется во многих странах, например, в США, Германии, Италии, Франции, Бразилии, Мексике, Аргентине.

Международная практика показывает, что положительный эффект предоставления экстренной помощи достигается только при условии формализованности такого вида финансовой помощи и проведения соответствующих мер оздоровления бюджета. Так, в Италии финансовая помощь из национального бюджета провинциям и муниципалитетам, испытывающим проблемы с обслуживанием долга, предоставляется в рамках режима «диссесто».

Бразильский опыт свидетельствует о том, что условием предоставления такой помощи должны быть меры по оздоровлению финансов должника, мобилизации дополнительных доходов и сокращению расходов, а также сокращение долга до приемлемого уровня. Если оздоровления финансов не происходит, должник вскоре снова столкнется с долговой проблемой.

Кроме того, предоставление экстренной финансовой помощи для выплаты долга может спровоцировать проведение безответственной долговой политики. Практика оказания такой помощи позволяет как органам власти – должникам, так и кредиторам рассчитывать на вмешательство центрального правительства и погашение им долговых обязательств неплатежеспособных местных и региональных органов власти. В результате долговая нагрузка достигает чрезмерного уровня, так как инвесторы

продолжают кредитовать региональные и местные органы власти, рассчитывая на исполнение обязательств за счет национального бюджета.

Помимо этого, неформализованная процедура предоставления экстренной финансовой помощи, на основе индивидуального подхода и без формализованных требований к органу власти — получателю помощи, приводит к неэффективному расходованию средств из-за злоупотреблений чиновников центрального правительства, политического давления на центральное правительство и т. п.

Негативный опыт применения такой процедуры имеется в Мексике, где до 1997г. в статье 9 Закона «О фискальной координации» была закреплена норма, в соответствии с которой предназначенные для определенного штата ежемесячные трансферты из федерального бюджета могли быть использованы для обслуживания и погашения долговых обязательств соответствующего штата в случае его неспособности исполнить собственные долговые обязательства полностью и в срок.

При этом долговые обязательства штатов погашались напрямую из федерального бюджета, минуя бюджет штата. С учетом того, что трансферты составляли около 4/5 доходов бюджетов штатов, данная норма представляла практически 100-процентную гарантию исполнения обязательств штата. Для кредитора риск существенно снижался, что способствовало росту кредитования штатов банками. Со своей стороны, власти штатов не опасались угрозы сокращения финансовой помощи, так как рассчитывали на дополнительную финансовую помощь федерального правительства, замещающую недополученные трансферты. Ожидания властей штатов и кредиторов оказались обоснованными, так как в 1995–1997гг. федеральное правительство действительно предоставило значительную дополнительную финансовую помощь.

Для укрепления финансовой дисциплины на уровне штатов, подорванной неэффективным механизмом банкротства, федеральное правительство в 1997–2000 гг. внесло серьезные коррективы в действующую

процедуру урегулирования просроченной задолженности. В результате кредитор более не мог требовать у казначейства погашения просроченного обязательства штата в счет предназначенных для данного штата трансфертов. В соответствии с новой редакцией закона штаты могли использовать трансферты как обеспечение, как и ранее, но теперь использованием трансфертов для обслуживания долга распоряжались сами штаты. То есть кредиторы в случае дефолта вынуждены вести переговоры о реструктуризации долговых обязательств штата. С 1 апреля 2000г. вступил в силу ряд изменений в действующей системе регулирования. Была отменена норма, в соответствии с которой долговые обязательства штатов могли погашаться федеральным правительством в счет предназначенных для данного штата трансфертов (с 1997г. для этого требовалось согласие штатов). По новой редакции закона штаты должны самостоятельно решать вопросы урегулирования просроченной задолженности без участия федерального правительства.

В США федеральное правительство не имеет право оказания финансовой помощи муниципалитетам в случае их финансовой несостоятельности, так как это является исключительно прерогативой правительств штатов США. Около 20 штатов США имеют законодательно утвержденные процедуры помощи муниципальным образованиям, находящимся под угрозой банкротства. Предоставление экстренной помощи сопровождается введением специальных процедур внешнего контроля финансового менеджмента муниципальных образований. Внешний контроль осуществляется, как правило, специальными «кризисными комитетами», создаваемыми властями штатов.

Муниципалитет, получающий экстренную финансовую помощь, должен выработать план финансового оздоровления. Основными составляющими частями подобного плана должны являться оптимизация расходов муниципального бюджета и улучшение управления муниципальными финансами. Выплаты по долговым обязательствам должны

быть отнесены к приоритетным расходам бюджета. Процедура внешнего финансового контроля со стороны властей штата является зачастую более жесткой, чем процедуры, определенные судом в случае официального банкротства. Поэтому многие штаты запрещают муниципальным образованиям начинать официальную процедуру банкротства без разрешения властей штата и прохождения процедуры кризисного управления муниципальными финансами.

В зарубежной практике предоставление межбюджетной поддержки региональным и муниципальным органам власти на возмездной и платной основе (бюджетные кредиты) в настоящее время широко не практикуется. Опыт кредитования региональных органов власти напрямую из центрального бюджета можно найти, в частности, в Бразилии, где федеральное правительство неоднократно предоставляло штатам, испытывавшим проблемы с исполнением долговых обязательств, финансовую помощь на возмездной основе путем предоставления кредитов. В результате в 1989, 1993, 1994 и 1997 гг. возникла значительная задолженность штатов перед федеральным правительством.

Практика кредитования напрямую из национального бюджета имеет целый ряд существенных недостатков, не позволяющих эффективно решать задачи государственного регулирования заимствований. Кредитование из национального бюджета территорий-банкротов может приводить к неэффективному распределению заемных средств из-за непрозрачности методики принятия решения о предоставлении займа. В случае кредитования на нерыночных условиях средства национального бюджета подвергаются значительному кредитному риску в ущерб другим важным и приоритетным задачам центрального правительства.

Кредитование из национального бюджета также снижает долговую дисциплину заемщиков. Центральное правительство может отказаться от принятия жестких мер по отношению к заемщикам, имеющим просроченную задолженность, например, по политическим причинам. Сохраняющаяся

возможность доступа к кредитным ресурсам и нерыночная стоимость заимствований, не зависящая от уровня риска, не создают для региональных и муниципальных органов власти стимулов к проведению более ответственной долговой политики, повышению кредитоспособности и формированию положительной кредитной истории.

Таким образом, международный опыт показывает, что предоставление должникам финансовой помощи может быть эффективным только при определенных условиях:

- помощь должна предоставляться только в обмен на жесткие решения региональных и муниципальных органов власти, направленные на оздоровление собственных финансов и улучшение управления общественными финансами;

- процедура помощи не должна гарантировать полного и своевременного исполнения долговых обязательств должника;

- процедура предоставления помощи должна быть предельно прозрачна;

- необходимо ограничить неформализованные виды помощи центрального правительства финансово несостоятельным региональным и местным органам власти, в том числе принятие центральным правительством долговых обязательств региональных и местных органов власти на себя, списание и реструктуризацию их долговых обязательств перед центральным правительством, предоставление завуалированной помощи должнику в форме дополнительных трансфертов, бюджетных кредитов, гарантий и т. д.

4.2. С принятием новых редакций федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003г. № 95-ФЗ) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ), а также поправок в Бюджетный

кодекс Российской Федерации от 2 мая 2006 г. (глава 19.1 «Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления при введении временной финансовой администрации»), в законодательство Российской Федерации вошли нормы, устанавливающие механизмы введения временной финансовой администрации и санации субфедеральных бюджетов.

Эти законы вводят новые нормы, связанные с регулированием деятельности территориальных органов власти в случае возникновения просроченной задолженности по долговым и бюджетным обязательствам региональных и муниципальных бюджетов. Их основная цель – внешнее финансовое управление субъектами публичного права, временное изменение правового положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Под временной финансовой администрацией понимается федеральный орган исполнительной власти (исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации), уполномоченный Правительством Российской Федерации (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации) подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов Российской Федерации) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления), осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (местной администрации).

Временная финансовая администрация в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании) вводится на срок до одного года решением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

(арбитражного суда субъекта Федерации) при осуществлении производства по делу о восстановлении платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Ходатайство о введении временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации подается Правительством Российской Федерации, а в муниципальном образовании – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования.

Основанием для передачи дела в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (арбитражный суд субъекта Федерации) являются возникшие в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации (органов местного самоуправления) просроченная задолженность по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования), которая превышает 30 % объема собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) в последнем отчетном финансовом году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта Российской Федерации (при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации перед бюджетом муниципального образования).

Под просроченной задолженностью по исполнению бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования), возникшей в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации (органов местного самоуправления), понимаются не исполненные в установленный срок бюджетные обязательства субъекта Российской Федерации (муниципального образования), признанные в качестве таковых судом и

(или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации (органами местного самоуправления), в том числе при представлении в Министерство финансов Российской Федерации (исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации) бюджетной отчетности.

Временная финансовая администрация в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании) не может быть введена в течение одного года со дня начала срока полномочий законодательного (представительного) органа.

Порядок назначения (освобождения от должности) главы временной финансовой администрации, вводимой в субъектах Российской Федерации, утверждения структуры и штатного расписания, а также финансового обеспечения деятельности указанной временной финансовой администрации устанавливается Правительством Российской Федерации, а в муниципальных образованиях — высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Временная финансовая администрация наделяется следующими полномочиями:

- организует проведение проверки (аудита) бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации);
- организует учет просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке, предусмотренном федеральным законом;
- разрабатывает проект плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования);
- разрабатывает и представляет в органы государственной власти субъекта Российской Федерации (органы местного самоуправления) проекты

нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципальных правовых актов муниципальных образований), предусмотренные планом восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), утвержденным Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации (арбитражным судом);

- в случае, если подготовленный временной финансовой администрацией проект закона субъекта Российской Федерации (муниципального правового акта представительного органа муниципального образования) о внесении изменений в закон (решение) о соответствующем бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) либо проект закона (решения) о соответствующем бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) не принят в течение одного месяца со дня его представления временной финансовой администрацией в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (представительный орган муниципального образования) либо принят с внесением изменений, не согласованных с главой временной финансовой администрации, представляет в Правительство Российской Федерации (высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации) соответствующие проекты бюджетов для внесения в Государственную Думу (орган законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации) и утверждения федеральным законом (законом субъекта Российской Федерации);

- в случае, если представленные временной финансовой администрацией проекты нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципальных правовых актов) не приняты в течение 15 дней со дня их представления временной финансовой администрацией или приняты в редакции, не согласованной с главой временной финансовой администрации,

принимает указанные проекты нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов местной администрации муниципальных образований);

- осуществляет контроль за исполнением плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), утвержденного Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации (арбитражным судом), и предусмотренных им нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов);

- осуществляет контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета).

Глава временной финансовой администрации руководит деятельностью временной финансовой администрации и несет персональную ответственность за исполнение возложенных на нее полномочий. К этим полномочиям относятся:

- в период осуществления полномочий временной финансовой администрацией представляет Российскую Федерацию (субъект Российской Федерации) в арбитражном суде по делу о восстановлении платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

- вносит на рассмотрение соответствующих органов государственной власти субъекта Российской Федерации (органов местного самоуправления) проект плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

- вносит на рассмотрение органов государственной власти субъекта Российской Федерации (органов местного самоуправления) проекты нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов), предусмотренных планом восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

- согласовывает внесение изменений в нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов) органов государственной

власти субъектов Российской Федерации (муниципальные правовые акты, проекты муниципальных правовых актов), предусмотренные планом восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

План восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования)

Проект плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) разрабатывается временной финансовой администрацией в срок до двух месяцев со дня вступления решения арбитражного суда о введении временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании) в законную силу.

Проект плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) должен включать:

1. срок действия плана, необходимый для полного погашения просроченных расходных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования), не превышающий пяти лет;

2. долю собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), ежегодно направляемую на исполнение просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования), не превышающую 15 %;

3. объемы и условия привлечения заемных средств на рефинансирование государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга);

4. график исполнения просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

5. меры по оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации (муниципальных финансов муниципального

образования), включая перечень необходимых для их реализации нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципальных правовых актов органов местного самоуправления).

Проект плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) согласовывается сторонами, участвующими в производстве по делу о восстановлении платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Порядок составления и утверждения бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в условиях введения временной финансовой администрации

В течение 15 дней со дня утверждения арбитражным судом плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) временная финансовая администрация разрабатывает проект закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) в целях приведения указанного закона (решения) в соответствие с планом восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и представляет его в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (представительный орган муниципального образования).

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (представительный орган муниципального образования) рассматривает проект закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на текущий финансовый год (текущий

финансовый год и плановый период) во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его представления временной финансовой администрацией.

Внесение изменений в закон (решение) о бюджете субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) в целях приведения указанного закона (решения) в соответствие с планом восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) может не предусматриваться, если план восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) утвержден арбитражным судом по истечении девяти месяцев текущего финансового года.

Внесение высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией) проекта закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации (решения представительного органа муниципального образования о местном бюджете) на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), рассмотрение, принятие и введение в действие указанного закона (решения) с момента внесения ходатайства о возбуждении производства по делу о восстановлении платежеспособности субъекта Российской Федерации и до принятия Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации (арбитражным судом) решения об отказе введения временной финансовой администрации либо решения об утверждении плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) не допускаются.

Временная финансовая администрация в соответствии с планом восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) разрабатывает проект закона (решения) о бюджете субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) либо поправки к нему и представляет их в законодательный

(представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (представительный орган муниципального образования) в срок, установленный планом восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования).

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (представительный орган муниципального образования) рассматривает представленный в установленном порядке проект закона (решения) о бюджете субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в течение одного месяца со дня его представления временной финансовой администрацией.

Глава временной финансовой администрации участвует с правом совещательного голоса в заседаниях органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации (представительного органа муниципального образования) при рассмотрении проектов законов (решений) о бюджете или о внесении изменений в закон (решение) о бюджете субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и вправе выступать с заключением по всем вопросам, ставящимся на голосование.

При рассмотрении проекта закона (решения) о внесении изменений в закон (решение) о бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) или проекта закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (представительный орган муниципального образования) не вправе принимать поправки без положительного заключения главы временной финансовой администрации.

В случае, если внесенный в установленном порядке проект закона о внесении изменений в закон о бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) или проект закона о бюджете

на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) не принят законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в течение установленного срока или без положительного заключения поправок главы временной финансовой администрации, временная финансовая администрация представляет соответствующий проект бюджета в Правительство Российской Федерации для внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о бюджете субъекта Российской Федерации. Государственная Дума рассматривает проект указанного федерального закона во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его внесения.

В случае, если внесенный в установленном порядке проект решения о внесении изменений в решение о местном бюджете на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период) или проект решения о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) не принят представительным органом муниципального образования в течение установленного срока или без положительного заключения поправок главы временной финансовой администрации, временная финансовая администрация представляет соответствующий проект местного бюджета в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для внесения на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в качестве проекта закона субъекта Российской Федерации о бюджете соответствующего муниципального образования. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривает проект закона о бюджете соответствующего муниципального образования во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его внесения.

Порядок исполнения бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) и осуществления контроля за его исполнением при введении временной финансовой администрации

Временная финансовая администрация осуществляет финансовый контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), включая контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, а также получателями государственных (муниципальных) гарантий.

К компетенции главы временной финансовой администрации относится дача согласия на совершение руководителем финансового органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) следующих действий:

- утверждение сводной бюджетной росписи бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета);
- утверждение лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета);
- осуществление заимствований;
- предоставление бюджетных кредитов из бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета);
- использование доходов, полученных при исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) сверх утвержденных законом (решением) о бюджете;
- перемещение ассигнований между главными распорядителями средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), между разделами, подразделами, целевыми статьями, видами расходов функциональной классификации и статьями экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Глава временной финансовой администрации имеет право запретить главным распорядителям средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах бюджетной сметы в случае нарушения ими бюджетного законодательства Российской Федерации.

Глава временной финансовой администрации в случае нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации имеет право назначить в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (местные администрации муниципальных образований) и бюджетные учреждения, финансируемые из бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации (местного бюджета), своих представителей, к которым переходят все полномочия главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

В случае создания руководителем финансового органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) препятствий в исполнении временной финансовой администрацией полномочий, возложенных на нее, а также в случае совершения руководителем финансового органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) действий, нарушающих права и интересы субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и его кредиторов, бюджетное законодательство Российской Федерации и (или) план восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), глава временной финансовой администрации вправе ходатайствовать перед арбитражным судом об отстранении руководителя финансового органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) от должности и о возложении его полномочий на главу временной финансовой администрации.

Таким образом, новые нормы законов имеют очевидные достоинства. Их введением сделан новый шаг в направлении разработки процедуры

банкротства администрации регионов и муниципалитетов с целью их финансового оздоровления.

До сих пор в Бюджетном кодексе Российской Федерации существовали только меры воздействия на регионы или муниципалитеты, связанные с превышением предельного размера государственного долга региона, долга муниципального образования или предельных объемов расходов на обслуживание долга (статья 112 Бюджетного кодекса Российской Федерации). При этом если субъект Российской Федерации (или муниципальное образование) был в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих обязательств, т. е. дефолт отсутствовал, то налагался просто запрет на новые заимствования. Если же субъект Российской Федерации (или муниципальное образование) был не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих обязательств, то к нему можно было применить следующие меры: проверку исполнения местного бюджета (бюджета региона); передать исполнение местного бюджета под контроль органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации (соответственно, для региона – под контроль Минфина России). Теперь новые нормы бюджетного законодательства о внешнем управлении расширяют круг санкций и наполняют их конкретным смыслом.

В принятых нормах закона речь идет о просроченных долговых и бюджетных обязательствах, т. е. уже о состоявшемся дефолте. Обязательная процедура арбитражного суда доказывает наличие просроченных долгов и их обоснованность. Введенный критерий, одинаковый для субъекта Российской Федерации и муниципального образования, исключает ситуацию, при которой меры внешнего финансового управления будут применены к региону или муниципалитету до того, как объем просроченных обязательств превысит 30 % от величины собственных доходов. До этого момента администрация будет иметь возможность попытаться собственными усилиями выйти из кризисного финансового положения, например, реструктурировать долг, принять экстренные меры по увеличению доходов и

сокращению расходов и т. п. Кроме того, даже при наличии просроченной задолженности в 30 % внешнее финансовое управление не вводится, если задолженность администрации возникла в результате так называемых «нефинансируемых мандатов». Таким образом, вышестоящие уровни бюджетной системы не перекладывают ответственность за невыполнение своих планов на нижестоящие. Более того, временная финансовая администрация не может быть введена по ходатайству вышестоящих властей и, следовательно, не сможет предложить свой план оздоровления законодательному органу субъекта Российской Федерации или муниципалитета, если со дня начала срока его полномочий не прошел один год. В этом случае процедура банкротства может начаться только по инициативе самого регионального или местного органа власти.

Положительную роль в восстановлении платежеспособности муниципалитета или субъекта Российской Федерации должна сыграть организационная и методологическая помощь, оказываемая временной финансовой администрацией и вышестоящими органами власти.

Вопросы для повторения:

- 1) Каковы инструменты урегулирования неплатежеспособности региональных и местных органов власти?
- 2) Каковы различия в режимах функционирования бюджетов и процедурах урегулирования неплатежеспособности в Италии, Венгрии и США?
- 3) Каковы условия эффективности предоставления должникам финансовой помощи?
- 4) Какими нормативно-правовыми актами регулируется процесс санации в РФ?
- 5) В чем заключается суть механизма введения временной финансовой администрации и санации субфедеральных бюджетов?

Литература:

- 1) Бюджетный кодекс РФ. – М., Проспект, 2009.
- 2) Федеральный закон от 04.07.2003г. № 95 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
- 3) Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».
- 4) Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., ЮНИТИ, 2008.
- 5) Брайчева Т.В. Государственные финансы. – СПб.: Питер, 2007.
- 6) Мацкуляк И.Д. Государственные и муниципальные финансы – М.: Изд-во РАГС, 2003.

Тестовые контрольные задания

1. В Италии существует следующий режим санации:
 - 1) институционализированная процедура урегулирования просроченной задолженности региональных и муниципальных органов власти
 - 2) диссесто
 - 3) неформализованная процедура предоставления экстренной финансовой помощи

2. В какой стране использовалась неформализованная процедура предоставления экстренной финансовой помощи?
 - 1) США
 - 2) Мексика
 - 3) Италия
 - 4) Венгрия

3. Какие новые нормы санации вошли в законодательство РФ?

- 1) нормы неформализованной процедуры предоставления экстренной финансовой помощи
- 2) нормы, устанавливающие механизмы введения временной финансовой администрации и санации субфедеральных бюджетов
- 3) нормы диссесто

4. Под временной финансовой администрацией понимается:

- 1) орган исполнительной власти, осуществляющий составление и организацию исполнения бюджета
- 2) орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов Российской Федерации) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления)
- 3) орган, осуществляющий подготовку законопроектов

5. Временная финансовая администрация в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании) не может быть введена:

- 1) в течение одного года со дня начала срока полномочий законодательного (представительного) органа
- 2) в течении месяца со дня начала срока полномочий законодательного (представительного) органа
- 3) в течении 10 дней со дня начала срока полномочий законодательного (представительного) органа

Тема 5: Основы бюджетного планирования

5.1. Понятия и виды бюджетного планирования

5.2. Основные модели бюджетного планирования

5.3. Задачи и принципы бюджетного планирования

5.4. Этапы бюджетного планирования

5.1. Основным результатом бюджетного планирования в настоящее время является составление проекта бюджета территории (субъекта Российской Федерации или муниципального образования) на очередной финансовый год. Важнейшим направлением совершенствования бюджетного планирования явилось расширение его границ с включением в него бюджетных проектировок, выходящих за пределы очередного финансового года и отражающих основные направления бюджетной политики на среднесрочную перспективу. Это находит выражение в подготовке перспективных финансовых планов и последующем переходе к среднесрочным (трехлетним) бюджетам. Система бюджетного планирования – совокупность организации, методов и процедур формирования проекта бюджета.

Возможны три варианта бюджетного планирования:

1. годовое планирование;
2. годовое планирование и перспективное финансовое планирование (два этапа составления бюджета с едиными агрегированными показателями для очередного финансового года);
3. перспективное (многолетнее) планирование, в котором годовое планирование полностью интегрировано (один формат, единые процедуры).

Бюджетное планирование можно разделить на два относительно самостоятельных блока:

- разработку перспективного (среднесрочного) финансового плана на среднесрочный период;

- разработку бюджета на очередной финансовый год.

В соответствии со статьей 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации перспективный финансовый план формируется одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Перспективный финансовый план содержит данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных или муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Перспективный финансовый план составляется на три года.

Процесс среднесрочного финансового планирования включает процедуры разработки, принятия, мониторинга и корректировки среднесрочного финансового плана (после принятия бюджета или в рамках так называемой «скользящей трехлетки»). Разработка и принятие бюджетов только на очередной год не дает возможности выработать и осуществить необходимые шаги в направлении желаемых прогнозируемых изменений и при необходимости скорректировать продвижение в их направлении. Недостатки (ограничения) годового планирования иллюстрирует таблица.

Встречаются следующие недостатки (ограничения) годового планирования:

- неувязанность текущего, среднесрочного и стратегического планирования;
- отсутствие преемственности в бюджетной политике;
- годовой бюджет не согласуется с долгосрочными целями государства в области общественных финансов, а также с целевыми показателями дефицита и долга на многолетнюю перспективу;
- отсутствует программный подход в планировании;
- проблемы планирования и реализации инвестиционных программ;
- невозможность заключения долгосрочных контрактов.

Процесс годового планирования включает в себя формирование проекта бюджета на очередной финансовый год. Процесс разработки годового бюджета обеспечивается за счет выделения и детализации отдельных элементов перспективного финансового плана, относящихся к очередному финансовому году.

Годовой бюджет должен рассматриваться только как более детализированная и неотъемлемая часть перспективного финансового плана. Вместе с тем, ввиду возможности возникновения объективных факторов, обуславливающих возникновение отличий годовых объемов финансовых ресурсов бюджета субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также принимая во внимание необходимость получения точного плана поступления доходов в течение года, некоторые отличия имеют право на существование. Однако это исключение справедливо только в отношении доходной части бюджета.

Расходы, предусмотренные перспективным финансовым планом, при отсутствии существенных обстоятельств, влияющих на изменение условий формирования расходов (например, резкое (труднопрогнозируемое) изменение тарифов естественных монополий и т. д.), должны в полной мере соответствовать и планируемыми расходам в годовых бюджетах на эти годы.

Процедуры бюджетного планирования неразрывно связаны практически со всеми сферами деятельности финансовых органов.

Так, для процесса бюджетного планирования информация отраслевых структурных подразделений финансовых органов является необходимыми исходными данными (например, реестры расходных обязательств, оценка возможных объемов заимствований). И, наоборот, результаты бюджетного планирования являются исходными данными для последующей работы по другим направлениям деятельности финансовых органов (например, для обеспечения сбалансированности финансового плана или проекта бюджета могут быть определены конкретные потребности в заимствованиях, секвестирование определенных расходных статей (в случае отражения их в

перспективном финансовом плане), условия формирования резервного или стабилизационного фонда).

Значительная часть функций, связанных с бюджетным планированием, может быть непосредственно возложена на отраслевые структурные подразделения, непосредственно занимающиеся, например, управлением доходами и расходами. При этом обязательно выделяется структурное подразделение в составе финансового органа, которое непосредственно занимается разработкой проекта бюджета и перспективного финансового плана в процессе бюджетного планирования.

В течение продолжительного времени (в период становления бюджетной системы Российской Федерации) в регламентации и реализации процедур бюджетного планирования основное внимание уделялось именно процессам годового и внутригодового планирования, связанным с разработкой проекта бюджета на очередной год и исполнением этого бюджета. Вместе с тем по мере стабилизации бюджетной системы и межбюджетных отношений возрастала актуальность и значимость расширения границ бюджетного планирования за пределы очередного финансового года на среднесрочную перспективу.

В рамках реформы бюджетного процесса основным принципом бюджетной политики становится то, что конкретные решения принимаются как средство для достижения ожидаемого результата.

Годовое и перспективное бюджетное планирование регламентируются в бюджетном законодательстве Российской Федерации с закреплением основных принципов на федеральном уровне и детализацией их в рамках регионального законодательства. При этом в нормативных правовых актах регионального и муниципального уровней необходимо относительно подробно регламентировать, что именно надо выполнить субъекту Российской Федерации и муниципальному образованию, но при этом сохранить достаточную свободу действий для определения способа выполнения.

Необходимо использование основных шагов, процедур и методов бюджетного планирования в тесной увязке с социально-экономическим планированием в регионе и муниципальных образованиях, что дает возможность:

- оптимизировать последовательность и содержание процедур формирования перспективного финансового плана и проекта бюджета;
- прогнозировать поступления доходов и планировать объем обязательств в соответствии с располагаемыми ресурсами;
- находить оптимальный баланс между собственными и заемными средствами;
- обеспечить максимальное соответствие годового бюджета среднесрочным приоритетам.

Предложенные рекомендации могут быть использованы для того, чтобы эта система утвердилась в качестве института, обеспечивающего эффективное выявление перспективных потребностей территории в услугах сектора государственного управления и необходимых для их оказания ресурсов.

Бюджетным кодексом Российской Федерации регламентируется, что к органам, осуществляющим составление проектов бюджетов субъектов Федерации (муниципальных образований), относятся финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Участники перспективного финансового планирования федеральным законодательством не определены, однако по смыслу перспективного финансового плана как основы бюджета территории на очередной год главным его разработчиком должны быть определены также финансовые органы. Финансовые органы также являются главными разработчиками проектов основных направлений бюджетной, налоговой и долговой политики.

5.2. Система бюджетного планирования состоит из годового бюджетного планирования и перспективного (среднесрочного) финансового

планирования. Результатом годового бюджетного планирования является составление проекта бюджета территории (субъекта Российской Федерации или муниципального образования) на очередной финансовый год, основой которого является перспективный финансовый план на среднесрочный (трехлетний) период, составление проекта которого, в свою очередь, является результатом среднесрочного финансового планирования. При этом среднесрочное финансовое планирование основано на результатах среднесрочного и долгосрочного социально-экономического планирования, а также основных приоритетах социально-экономического развития субъекта Федерации или муниципального образования. В совокупности реализация указанных процедур представляет собой единый цикл бюджетного планирования, начинающийся в начале года с разработки исходных документов, необходимых для составления перспективного финансового плана, и заканчивающийся утверждением бюджета на очередной финансовый год. Цикл бюджетного планирования может реализовываться и в рамках составления и утверждения многолетнего бюджета. Процесс разработки годового бюджета обеспечивается за счет выделения отдельных элементов перспективного финансового плана, относящихся к очередному бюджетному году. При этом годовой бюджет должен рассматриваться только как более детализированная и неотъемлемая часть перспективного финансового плана.

Результаты процесса бюджетного планирования представляются в виде следующих документов:

1. Сценарные условия.
2. Основные направления бюджетной, налоговой и долговой политики.
3. Перспективный финансовый план.

Бюджет субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на очередной год (в случае перехода на многолетний бюджет – на три года).

В общем случае можно выделить три основные модели реализации процесса бюджетного планирования, которые можно обозначить как «Перспективный финансовый план + бюджет», «Перспективный финансовый план и бюджет» и «многолетний бюджет»:

1. Модель «Перспективный финансовый план + бюджет». Одновременно с проектом бюджета на очередной год идет разработка перспективного финансового плана на три года. Перспективный финансовый план полностью соответствует в своих проектировках проекту бюджета и представляется вместе с ним в законодательные (представительные) органы власти. Перспективный финансовый план законодательно не утверждается, но может иметь следующий статус:

Информационный материал, прилагаемый к проекту закона о бюджете.

Нормативный акт, утверждаемый главой исполнительной власти субъекта Федерации (муниципального образования), направляемый для информации в представительный орган вместе с проектом годового бюджета. Может быть скорректирован по итогам рассмотрения проекта бюджета представительным органом.

2. Модель «Перспективный финансовый план и бюджет». Перспективный финансовый план разрабатывается до начала разработки проекта бюджета и является прогнозным документом без жесткого соответствия годовому бюджету. В нем обязательно представлены общие показатели доходов, расходов, дефицита/профицита бюджета, долга, возможен также ведомственный и отраслевой разрез. После утверждения перспективного финансового плана главой исполнительной власти субъекта Федерации (муниципального образования) его основные показатели являются установленными ориентирами при разработке проекта бюджета. Перспективный финансовый план подлежит корректировке (в случае значительных расхождений в показателях с проектом бюджета) по итогам разработки проекта бюджета и, при необходимости, по результатам

рассмотрения проекта бюджета законодательным (представительным) органом.

3. Модель «Многолетний бюджет». Перспективный финансовый план как самостоятельный документ не разрабатывается, при разработке проекта бюджета используется принцип «скользящей трехлетки», когда основные показатели бюджета утверждаются с горизонтом в три года, а исходными данными являются показатели утвержденного бюджета предыдущего года, скорректированные с учетом изменения сценарных условий и основных политических приоритетов.

Основным преимуществом первой модели является соответствие сложившейся процедуре составления и рассмотрения бюджетов, однако в этом случае разделение между текущим (на очередной год) и среднесрочным планированием окажется недостаточно четким, что не позволит существенно упростить процедуру принятия ежегодного бюджета. Во второй модели появляется возможность раздельной и, как следствие, более качественной и менее длительной проработки среднесрочных и текущих вопросов бюджетного планирования, в то же время могут возникнуть трудности в их увязке друг с другом.

Рекомендуется постепенное внедрение в бюджетное планирование соответственно первой, второй и третьей моделей.

5.3. Необходимость развития бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях связана с реформированием финансовых основ федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации, в результате которого были созданы предпосылки для перехода к перспективному бюджетному планированию.

Стабилизация финансовой системы и межбюджетных отношений позволяют планировать будущие поступления на основе четко сформулированных и не подлежащих ежегодному пересмотру правил.

Возникла потребность в создании перспективных программ наращивания собственных доходных источников в условиях увеличения зависимости обеспеченности бюджетов необходимыми средствами от качества разрабатываемой и реализуемой на местах налоговой и экономической политики. Наблюдается тенденция к повышению прозрачности финансовых потоков между федеральным центром и территориями, улучшающих перспективы эффективного менеджмента в области общественных финансов.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, обуславливает необходимость выхода за рамки годового горизонта планирования в части достижения всех поставленных целей. Потребности в среднесрочном бюджетировании связаны с необходимостью иметь четко заявленные цели налогово-бюджетной политики на более продолжительный период времени. В бюджетной документации должно быть отражено, как годовой бюджет согласуется с долгосрочными целями государства в области общественных финансов, а также с целевыми показателями дефицита и долга на многолетнюю перспективу.

Кроме того, повышается актуальность содействия лучшему пониманию избирателями реальных возможностей органов власти региона (муниципального образования) и распределения ответственности между региональными и муниципальными властями.

Перспективное бюджетное планирование позволяет **решать следующие задачи:**

- обеспечение среднесрочной сбалансированности доходов и расходов;
- определение приоритетов развития территории и их отражение в перспективном финансовом плане, а через него в бюджетах, с учетом ограничений по доходам;
- формирование обоснованных и реалистичных программ по реализации приоритетов развития территории;

- осуществление мониторинга и анализа степени достижения поставленных целей и качества прогнозов;

- повышение обоснованности стратегических решений;
- повышение эффективности использования бюджетных ресурсов;

Система бюджетного планирования должна строиться на следующих **принципах**:

- прозрачности и предсказуемости финансовой политики, проводимой субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием), обеспечиваемых путем максимальной формализации действий исполнительных органов власти;

- расширения доступности соответствующей информации для заинтересованных лиц;

- реалистичности экономических прогнозов, лежащих в основе бюджетного планирования, обеспечиваемой расширением круга используемых данных и регулярным анализом причин нарушения прогноза по результатам отчетного периода;

- учета циклических факторов экономического развития, обеспечиваемого за счет использования прогнозных моделей, с целью обеспечения стабильности бюджетной политики в условиях дефицита или избыточности финансовых ресурсов;

- обязательного резервирования средств под непредвиденное снижение доходных источников путем обособления части финансовых ресурсов в периоды благоприятной экономической конъюнктуры, которые могут быть использованы в периоды ухудшения финансового положения субъекта Российской Федерации (муниципального образования);

- вариантности прогнозирования и планирования.

Учитывая сложность точного прогнозирования макроэкономических показателей, не зависящих от налогово-бюджетной политики, проводимой органами государственной власти субъекта Российской Федерации (органов местного самоуправления), прогнозные и плановые документы в рамках

бюджетного планирования рекомендуется разрабатывать в различных вариантах, соответствующих консервативному, оптимистическому и пессимистическому сценариям.

5.4. Ежегодный цикл бюджетного планирования начинается после утверждения законодательным (представительным) органом проекта бюджета, но не позднее начала года, предшествующего прогнозируемому, и заканчивается после принятия указанным органом бюджета на очередной финансовый год.

В календарном плане цикла финансового планирования можно выделить следующие этапы (стадии).

Первая стадия. Процесс формирования на среднесрочный период сценарных условий и основных направлений бюджетной, налоговой, долговой и инвестиционной политики (с программой действий администрации), в котором должны участвовать финансовый орган и орган, отвечающий за развитие экономики (далее – экономический орган). Экономический орган разрабатывает сценарные условия и основные параметры прогноза социально-экономического развития. На основе этих материалов и обобщения результатов исполнения перспективного финансового плана финансовый орган разрабатывает основные параметры финансового плана на очередной период планирования. Стадия заканчивается утверждением (согласованием) на уровне высшего органа исполнительной власти (местной администрации) основных направлений налоговой и долговой политики, сценарных условий, основных параметров прогноза и перспективного финансового плана.

Вторая стадия. Финансовый орган вырабатывает перспективный финансовый план и контрольные цифры для проекта бюджета на следующий год. Высший орган исполнительной власти утверждает основные направления налоговой и долговой политики, сценарные условия и перспективный финансовый план.

Третья стадия. Разработка проекта бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) на основе утвержденного финансового плана (с участием главных распорядителей бюджетных средств – субъектов бюджетного планирования).

Внесение поправок в перспективный финансовый план, учитывающих последние прогнозы развития территории и учитывающих основные показатели проекта бюджета на очередной год.

Четвертая стадия. Проект бюджета вместе с программой действий администрации и финансовым планом рассматриваются органом исполнительной власти (перед передачей на рассмотрение представительному органу власти).

Пятая стадия. С учетом утвержденного бюджета, уточнения показателей прогноза социально-экономического развития и иных факторов осуществляется уточнение перспективного финансового плана.

Таким образом, в результате последовательного выполнения указанных стадий перспективный финансовый план встраивается в бюджетный процесс в качестве самостоятельного звена, выполняя, в том числе, роль утвержденных на уровне исполнительной власти (после завершения бюджетной реформы – на уровне представительной власти) ориентиров для разработки проекта бюджета.

Объединение в рамках единой стадии цикла бюджетного планирования разработки основных направлений бюджетной (налоговой, долговой) политики, сценарных условий и перспективного финансового плана означает необходимость более тесной координации действий финансовых и экономических органов и повышает значимость и обоснованность финансового плана. Кроме того, промежуточные результаты разработки перспективного финансового плана могут являться основанием для корректировки основных направлений бюджетной политики.

Вместе с тем в случае наличия объективных причин, затрудняющих внедрение указанной схемы бюджетного планирования, в качестве

промежуточных вариантов возможно совмещение по времени процессов разработки перспективного финансового плана и проекта бюджета с утверждением финансового плана одновременно с внесением проекта бюджета на рассмотрение законодательного (представительного) органа власти.

Представляется необходимым использовать такие процедуры финансового планирования, чтобы основные параметры проекта бюджета на очередной год, вносимого на рассмотрение представительного органа, совпадали с показателями перспективного финансового плана на соответствующий год. В связи с этим возможно перенести утверждение органом исполнительной власти перспективного финансового плана в третью стадию или предусмотреть обязательность корректировок финансового плана.

Вопросы для повторения:

- 1) Каковы варианты бюджетного планирования?
- 2) Каковы особенности каждого из вариантов бюджетного планирования?
- 3) Из чего состоит система бюджетного планирования?
- 4) Чем вызвана необходимость развития бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях?
- 5) Каковы стадии бюджетного планирования?

Литература:

- 1) Бюджетный кодекс РФ. – М., Проспект, 2009.
- 2) Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., ЮНИТИ, 2008.
- 3) Брайчева Т.В. Государственные финансы. – СПб.: Питер, 2007.
- 4) Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы. Учебник. М.: ИНФРА-М, 2003.

Тестовые контрольные задания

1. Существует ... варианта бюджетного планирования:

- 1) 2
- 2) 4
- 3) 3

2. В соответствии со статьей ... Бюджетного кодекса Российской Федерации перспективный финансовый план формируется одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

- 1) 174
- 2) 112
- 3) 145

3. Система бюджетного планирования состоит из

- 1) долгосрочного планирования
- 2) краткосрочного планирования
- 3) годового бюджетного планирования и перспективного (среднесрочного) финансового планирования.

4. Выделяют ... основные модели реализации процесса бюджетного планирования

- 1) 5
- 2) 4
- 3) 3

5. На второй стадии бюджетного процесса:

- 1) вносятся поправки в перспективный финансовый план, учитывающих последние прогнозы развития территории и учитывающих основные показатели проекта бюджета на очередной год.
- 2) финансовый орган вырабатывает перспективный финансовый план и контрольные цифры для проекта бюджета на следующий год.
- 3) с учетом утвержденного бюджета, уточнения показателей прогноза социально-экономического развития и иных факторов осуществляется уточнение перспективного финансового плана.

Тема 6: Методологические основы исполнения бюджетов

6.1. Понятие и базовые модели исполнения бюджетов

6.2. Международный опыт исполнения бюджетов

6.3. Базовая схема исполнения бюджетов

6.1. В процессе исполнения бюджета особое место принадлежит казначейству, в обязанности которого входят обеспечение эффективного функционирования платежно-расчетной системы. В реализацию этой функции включена и банковская система. В высокоразвитых странах казначейства гарантируют наличие достаточных денежных средств для осуществления всех требуемых платежей. Только в экстремальных ситуациях правительства могут прибегать к схемам осуществления платежей по мере поступления доходов. В обычной практике в условиях кассовых разрывов казначейство обязано осуществлять заимствования.

Процесс исполнения бюджета можно разбить на следующие этапы:

1. Подготовка бюджетной росписи. Принятый бюджет должен быть представлен в виде бюджетных назначений, представленных в соответствии с принятой структурой бюджета и распределением по годовому периоду.

2. Принятие бюджетного обязательства. Этот этап начинается в момент, когда бюджетное учреждение заключает какой-либо контракт или соглашение, требующие осуществления в будущем платежей. Само заключение контракта предполагает, что соблюдено условие наличия достаточных ассигнований (и лимитов бюджетных обязательств) для финансирования этого контракта, выделенных учреждению в бюджете.

3. Приемка и получение подтверждения выполнения заказа (работ). Прежде чем платеж за поставленные товары (выполненные услуги) может быть произведен, ответственное за это бюджетное учреждение должно убедиться в том, что они соответствуют заказу, учет и регистрация осуществлены должным образом, платежные поручения составлены правильно.

4. Этап платежа. Бюджетное учреждение готовит платежное поручение, которое направляется для исполнения в казначейство. В казначействе платежные поручения проходят свой этап проверки и подтверждения прежде, чем будет осуществлен перевод средств получателю.

Системы исполнения бюджета можно разделить на две категории: централизованная система и децентрализованная система.

Как правило, в централизованных системах все основные функции реализуются под контролем казначейства. Бюджетное учреждение управляет только подготовкой платежа. Казначейство проверяет каждое платежное поручение на выполнение нормативных требований, проверяет наличие средств, регистрирует платеж, переводит средства с единого счета. Недостатком любой централизованной системы является ее высокая стоимость, задержки в проведении операций, что ведет к потере эффективности в управлении бюджетными средствами.

В децентрализованной системе бюджетное учреждение несет полную ответственность за подготовку платежного поручения, а казначейства осуществляют чисто технические функции, обрабатывают платежные поручения и обеспечивают необходимый уровень ликвидности. Децентрализованные системы встречаются достаточно редко. При хорошо налаженной системе внутреннего финансового контроля, как важнейшей предпосылки для перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, нет необходимости дублирования операций по проверке в казначействе, и система исполнения бюджета может быть разумно децентрализованной. На заключительном этапе казначейство осуществляет платеж получателю средств через банковскую систему (через использование электронного платежа, чека или наличных денег).

6.2. Проведение реформ в системах управления финансами во многих странах с развитой рыночной или переходной экономикой связано с необходимостью укрепления бюджетной дисциплины и повышения эффективности использования ресурсов. В ходе проводимых реформ был сделан акцент на процессах исполнения бюджета и мерах по повышению эффективности государственного сектора. На примере ряда стран вкратце рассмотрим некоторые функции по исполнению бюджета.

Скандинавия (Швеция, Норвегия, Дания). Исполнение бюджета является, в основном, функцией отраслевых министерств. Отраслевые министерства используют для перечисления средств коммерческие банки (или почтовую службу). Организационная структура систем в трех странах разная. Так, в Швеции и Норвегии функционирует единый казначейский счет. В конце каждого дня все средства центрального правительства переводятся на один счет в национальном банке. Каждое отраслевое министерство в рамках указанного счета может иметь ряд субсчетов для учета своих казначейских операций. В дополнение к этим счетам министерства имеют расчетные счета в банках для перевода средств.

В Норвегии эффективное управление денежными средствами не рассматривалось в качестве важного элемента процесса исполнения бюджета до тех пор, пока этот вопрос не приобрел политического характера в середине 90-х гг. Средства правительства размещались на различных банковских счетах. Плата за услуги по перечислению средств осуществлялась в форме потери дохода от нахождения кассовой наличности в банке. В 1997 г. система управления денежными средствами была изменена. Ежедневно все средства правительства перечисляются на один счет в Банке Норвегии. По результатам проведения тендера заключается соглашение с выбранными частными банками о перечислении средств по поручению правительства. Указанные банки получают плату за каждую операцию, но задержка государственных средств в системе не допускается.

В Швеции введена система управления денежными средствами, которая во многом схожа с норвежской системой. Ведомствам в Швеции начисляются проценты по остаткам средств на едином счете.

Дания не вводила систему единого казначейского счета, но там были созданы стимулы и условия для эффективного управления денежными средствами в министерствах и подотчетных организациях. В Дании все средства перечисляются на банковские счета министерств на регулярной основе. Им разрешено удерживать часть процентного дохода на этих счетах для обеспечения своевременности платежей и эффективности сбора задолженности.

Казахстан. По мере продвижения Казахстана по пути рыночной экономики правительство республики поставило задачу усиления роли Министерства финансов в процессе управления государственными финансами и объединения функций исполнения государственного бюджета в одном органе. Созданное в январе 1994 г. Казначейство республики представляет собой ведомство, которое в пределах компетенции осуществляет специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции, а также межотраслевую координацию по обслуживанию и

исполнению республиканского бюджета, расчетно-кассовому обслуживанию государственного бюджета, государственных учреждений и предварительному и текущему контролю за целевым использованием средств государственного бюджета. На органы казначейства были возложены задачи по организации и контролю исполнения бюджета республики, обработке и анализу данных о состоянии финансов, управлению и обслуживанию государственного долга, представлению отчетности правительству о результатах кассового исполнения по бюджету и государственным внебюджетным фондам, а также о состоянии финансовых ресурсов правительства.

Одним из основных принципов бюджетного устройства является самостоятельность частей бюджетной системы государства: республиканского и местных бюджетов. В Республике Казахстан произведено основное разграничение направлений расходования бюджетных средств между республиканским и местными бюджетами.

В республике действует норма обязательности регистрации в органах казначейства гражданско-правовых сделок за счет бюджетных денег. Ведется реестр государственных учреждений – организаций, по обязательствам которых несет ответственность государство и финансирование которых, соответственно, осуществляется из бюджета. Некоторые государственные функции переданы в конкурентную среду и выполняются в форме оказания услуг государству. Введены новые принципы межбюджетных отношений. Упразднены все внебюджетные фонды, а их доходы и расходы консолидированы в государственный бюджет.

Разработан и внедрен механизм проведения платежей на едином казначейском счете: все операции по зачислению доходов и списанию произведенных кассовых расходов республиканского бюджета производятся через единый счет казначейства.

По местным бюджетам действует такой же механизм финансирования расходов, как и по республиканскому бюджету: финансирование расходов

путем выдачи лимитов всем учреждениям и организациям местного бюджета финансовыми и бюджетными разрешениями. При этом за казначейством закреплено расчетно-кассовое обслуживание местных бюджетов.

В результате проведенных реформ в Казахстане действует система казначейства, позволяющая консолидировать, контролировать и учитывать все доходы и расходы государственного бюджета.

Франция. Система организации казначейского исполнения бюджетов, принятая во Франции, является моделью, характерной для унитарного государства.

Организация процессов формирования и исполнения госбюджета во Франции возложена на Министерство экономики, финансов и промышленности, в структуре которого выделены:

- Управление бюджета (орган, отвечающий за процедуру подготовки, утверждения и методологию исполнения бюджета);
- Главное управление по учету государственных финансов – собственно государственное казначейство Франции;
- Дирекция казначейства – агентство «Франс-трезор» (АФТ).

Основными задачами подразделений Государственного казначейства являются сбор, учет налоговых и неналоговых платежей, расходование государственных средств после необходимых контрольных мероприятий, учет операций государственного долга, бухгалтерская регламентация доходных и расходных операций, оказание консалтинговых услуг, ведение контрольной работы в отношении государственных учреждений и другие задачи.

Основными функциями агентства АТФ являются эффективное управление средствами единого казначейского счета, открытого в Банке Франции, и организация работы по обслуживанию государственного долга. Таким образом, во Франции реализована двухуровневая модель казначейского исполнения бюджета с четким распределением функций и полномочий.

Государственное казначейство в рамках принципа единства кассы осуществляет консолидацию всех средств бюджетов государства и его административно-территориальных единиц, казенных предприятий, а также средств по учету внебюджетной деятельности на едином доходно-расходном казначейском счете, на котором отражаются все движения денежных средств государства и его корреспондентов. Непосредственно в Банке Франции открыт один центральный казначейский счет (центральный единый казначейский счет) и в его территориальных подразделениях — операционные счета (с обязательным режимом ежедневного сальдирования, самостоятельно осуществляемого Банком).

Информация обо всех операциях на центральном едином казначейском счете ежедневно поступает в агентство АТФ, являющееся администратором данного счета. Государственные бухгалтеры казначейской системы в соответствии с бюджетной росписью после предварительного и текущего контроля платежных, а также подтверждающих документов, представленных распорядителями и получателями бюджетных ассигнований, принимая положительное решение об оплате, дебетуют операционные счета. В случае, когда поступления доходов в бюджет соответствующего уровня превышают совокупную массу расходов, операция проводится немедленно. При этом сальдо превышения перечисляется на единый казначейский счет. В противном случае недостающая разница в тот же рабочий день направляется через агентство АТФ на подкрепление соответствующего операционного счета. Следовательно, важнейшая роль в вопросе обеспечения способности Франции как государства выполнить свои бюджетные обязательства в любое время и при любых обстоятельствах принадлежит агентству АТФ.

Германия. В Германии каждый уровень власти (федерация и земли) самостоятельно формирует свои бюджеты. Тем не менее, существует ряд базовых, общих для всех бюджетных принципов.

Функции кассового исполнения федерального бюджета осуществляются федеральными кассами, имеющими территориальную

подчиненность, во главе с Главной федеральной кассой, входящей в состав Федерального ведомства по финансам. Главная федеральная касса выполняет функцию расчетного центра для всех федеральных касс, ведет Главную книгу, в которой отражаются все операции, осуществляемые федеральными кассами, управляет единым счетом Федерации. В результате система федеральных касс обеспечивает наличие ежедневной информации о состоянии доходов и расходов федерации. На региональном и местном уровне все устроено также.

Казначейства разных стран мира выполняют различные функции в сфере управления государственными финансами. При этом под одинаковым названием могут скрываться разные ведомства. Например, в Великобритании Казначейство – это Министерство финансов. Структура и роль казначейства определяются историческими традициями, экономическим развитием страны и соотношением сил между различными государственными учреждениями, участвующими в управлении экономикой.

Основной задачей любого государственного казначейства является содействие оптимальному финансовому управлению государственными ресурсами путем обеспечения своевременного получения бюджетными учреждениями необходимых средств для их бесперебойного функционирования.

Казначейство, как структура, связанная с исполнением бюджета, может непосредственно не вмешиваться в вопросы его исполнения бюджетными организациями, играя тем самым пассивную роль в исполнении бюджета.

Роль казначейства в исполнении бюджета может быть и более значительной. Оно может выполнять ряд функций, свойственных Министерству финансов. Например, оно имеет право выделять средства бюджетным учреждениям для выполнения их программ, определять их финансовую политику и более активно участвовать в процессе согласования и оплаты их платежных требований, устанавливая пределы на обязательства

и на оплату расходов или даже вправе разрешать производить конкретные расходы на основе заранее установленных критериев.

В международной практике основные функции исполнения бюджетов следующие:

- планирование, разработка и оценка бюджетных поступлений и расходов;
- исполнение и контроль бюджетных операций, а также контроль операций внебюджетных фондов и операций местных органов государственного управления;
- управление средствами: ведение регистров государственных активов и обязательств, выпуск государственных ценных бумаг и выдача гарантий, управление внешним и внутренним государственным и муниципальным долгом;
- учет бюджетных операций: контроль и совершенствование системы государственного бухгалтерского учета и финансовой информации;
- аудиторская проверка и оценка соответствия исполнения бюджета утвержденному бюджету и другим правовым положениям и, в последнее время, анализ эффективности использования государственных ресурсов.

В одних странах Министерство финансов отвечает за решение всех упомянутых выше вопросов. В других странах одна или несколько функций возлагается на другие государственные учреждения. Какой-либо преобладающей в мировой практике модели управления государственными финансами в части исполнения бюджета на сегодняшний день не существует.

6.3. Единый счет бюджета. Одним из основных признаков исполнения бюджета является наличие единого счета соответствующего бюджета, открытого в Банке России. На этом едином счете должны учитываться все операции по кассовому исполнению данного бюджета.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета на едином счете бюджета является наиболее приемлемым и оптимальным. Это подтверждается не

только сложившейся практикой в Федеральном казначействе, но и мнением субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, у которых существуют собственные казначейства. При этом такой способ кассового обслуживания предъявляет ряд специальных требований по организации процесса исполнения бюджета.

Субъект Российской Федерации (муниципальное образование) должен обеспечить выполнение следующих обязательных условий:

- осуществление всех безналичных рублевых платежей в пользу поставщиков товаров и услуг от имени и по поручению получателей бюджетных средств за счет соответствующего бюджета с единого счета бюджета; на единый счет бюджета должны зачисляться все доходы соответствующего бюджета;

- осуществление всех безналичных рублевых платежей в пользу поставщиков товаров и услуг от имени и по поручению получателей бюджетных средств за счет включенных в бюджет средств, полученных от предпринимательской и иной приносящий доход деятельности, с единого счета бюджета; на единый счет бюджета должны зачисляться все средства, полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

- все расчетные счета получателей бюджетных средств должны быть закрыты, операции с наличными средствами получателей бюджетных средств должны осуществляться с отдельных счетов, открываемых финансовым органом в соответствии с порядком, установленным Банком России;

- обеспечение со стороны финансового органа процедуры санкционирования расходов в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- осуществление передачи информации в Федеральное казначейство посредством электронного документооборота по установленным Федеральным казначейством правилам.

При этом к числу желательных требований относится обеспечение организации исполнения бюджета по принципу перечисления средств в момент возникновения реальной потребности у получателей бюджетных средств к оплате.

Переход на принцип единого счета создает условия и предпосылки для оперативного управления финансовыми ресурсами, осуществления краткосрочного прогнозирования и кассового планирования средств бюджета, анализа финансового состояния.

Вопросы для повторения:

1. Охарактеризуйте основные этапы процесса исполнения бюджета.
2. Каковы категории системы исполнения бюджета?
3. Каким образом происходит исполнение бюджета в разных странах?
4. Каков основной признак исполнения бюджета?
5. Какие условия должен обеспечить субъект Российской Федерации (муниципальное образование) для выполнения кассового обслуживания?

Литература:

- 1) Бюджетный кодекс РФ. – М., Проспект, 2009.
- 2) Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., ЮНИТИ, 2008.
- 3) Брайчева Т.В. Государственные финансы. – СПб.: Питер, 2007.
- 4) Игудин А.Г. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации. – СПб., 2007.
- 5) Поляк Г.Б. Бюджетная система России: Учебник для вузов.– М.: ЮНИТИ, 2007.

Контрольные тестовые задания

1. В централизованных системах исполнения бюджета

1) бюджетное учреждение несет полную ответственность за подготовку платежного поручения, а казначейства осуществляют чисто технические функции, обрабатывают платежные поручения и обеспечивают необходимый уровень ликвидности

2) все основные функции реализуются под контролем казначейства

2. Исполнение бюджета является, в основном, функцией отраслевых министерств в:

1) в Казахстане

2) в странах Скандинавии

3) в Германии

3. Одним из основных признаков исполнения бюджета является:

1) наличие единого счета соответствующего бюджета

2) наличие нескольких счетов разных статей бюджета

4.В Германии:

1) каждый уровень власти (федерация и земли) самостоятельно формирует свои бюджеты

2) организация процессов формирования и исполнения госбюджета возложена на Министерство экономики, финансов и промышленности

3) исполнение бюджета является функцией отраслевых министерств

Тема 7: Нормативно-правовая база и практика исполнения региональных и местных бюджетов в Российской Федерации

7.1. Бюджетный кодекс Российской Федерации

7.2. Основные этапы, документы и операции исполнения региональных и местных бюджетов

7.3. Взаимоотношения между органами власти разных уровней при исполнении бюджетов

7.1. Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации включает в себя единство бюджетного законодательства Российской Федерации, единство принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации Российской Федерации, а также единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Статьей 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации к ведению Российской Федерации отнесен перечень бюджетных полномочий, среди которых следует выделить:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации;
- установление основ бюджетного процесса;
- определение основ формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Среди основополагающих принципов следует выделить:

- принцип единства кассы;
- принцип осуществления бюджетных расходов и платежей в пределах фактического наличия средств на едином счете казначейства;

- принцип подведомственности.

Наиболее существенный из них – принцип единства кассы – устанавливает, что орган, осуществляющий кассовое обслуживание бюджета (в рассматриваемом случае это орган Федерального казначейства), открывает в учреждении Банка России единый счет, на который зачисляются все поступающие доходы и поступления из источников финансирования дефицита бюджета и производятся все предусмотренные бюджетом расходы. Органы казначейства по сути дела являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений. Отражение всех операций и средств соответствующего бюджета осуществляется в системе балансовых счетов казначейства, при этом запрещается проводить операции, минуя систему балансовых счетов казначейства.

Принцип подведомственности расходов означает, что получатель бюджетных средств должен иметь дело и получать лимиты бюджетных обязательств и бюджетные ассигнования только от одного главного распорядителя. Ситуация, когда бюджетополучатель вынужден работать с несколькими органами исполнительной власти, непозволительна, так как запутывает всю систему управления общественными финансами, начиная от планирования и кончая формированием отчетности.

В соответствии с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации:

- органами, обеспечивающими исполнение бюджета соответственно уровню бюджета, является Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и местная администрация ;
- органами, организующими исполнение бюджета, являются соответствующие финансовые органы;

- органом, осуществляющим кассовое обслуживание бюджетов, является Федеральное казначейство.

Статья 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации регламентирует обязательность кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов органами Федерального казначейства. Кассовое обслуживание заключается в проведении и учете операций по поступлениям в соответствующие бюджеты и выплатам из бюджета. Тем не менее в пятом абзаце статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность передачи субъектам Российской Федерации полномочий Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения региональных и местных бюджетов. Делегирование полномочий должно осуществляться на основании соответствующих нормативных документов, которые устанавливают процедуры передачи указанных полномочий. При этом на основании специального соглашения, заключаемого Правительством Российской Федерации и высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, должна быть предусмотрена возможность передачи исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по кассовому обслуживанию исполнения бюджета субъекта, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта и бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта, при условии финансового обеспечения указанных полномочий за счет собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации и наличия в собственности необходимого для их осуществления имущества.

7.2. Исполнение бюджета по доходам. В соответствии со статьей 218 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

- перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;

- распределение доходов, поступивших в бюджетную систему, между бюджетами разных уровней;
- возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;
- учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

В дополнение к Бюджетному кодексу Российской Федерации в соответствии со статьей 11 Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2005г.» в целях обеспечения полноты учета и распределения доходов федеральные налоги и сборы, иные платежи, а также региональные и местные налоги и сборы, являющиеся источниками формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, подлежат зачислению в полном объеме на счета территориальных органов Федерального казначейства для распределения этими органами доходов от их уплаты в соответствии с нормативами отчислений, установленными бюджетным законодательством Российской Федерации, между:

- Федеральным бюджетом;
- бюджетами субъектов Российской Федерации;
- местными бюджетами;
- бюджетами государственных внебюджетных фондов (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации).

Одним из главных изменений в нормативном обеспечении учета и распределения доходов является установление порядка взаимодействия администраторов неналоговых поступлений с органами Федерального казначейства, а также полномочий органов Федерального казначейства осуществлять возвраты излишне уплаченных неналоговых платежей по решениям органов, администрирующих эти самые платежи, если такие полномочия им будут предоставлены соответствующими нормативно-правовыми актами.

Исполнение бюджета по расходам. В соответствии со статьей 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджеты по расходам

исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования.

Основными этапами санкционирования при исполнении расходов бюджетов являются:

- составление и утверждение бюджетной росписи;
- утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;
- утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств;
- принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
- подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Процедура финансирования заключается в расходовании бюджетных средств.

Перечень распорядителей и получателей бюджетных средств. В соответствии со статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации Главный распорядитель средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета – орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

В соответствии со статьей 159 Бюджетного кодекса Российской Федерации распорядитель бюджетных средств – орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять

бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

В соответствии со статьей 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации получатель бюджетных средств — бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Несмотря на то, что указанные организации имеют название и в большей степени статус бюджетных, тем не менее в эту категорию попадают и коммерческие организации, получающие субсидию, что в принципе неправильно и требует уточнения определения получателя бюджетных средств.

Сведения о главных распорядителях, распорядителях и получателях бюджетных средств и отношений подчиненности между ними ведутся в сводном реестре распорядителей и получателей средств.

Ведение указанного реестра должно осуществляться в соответствии с Порядком ведения реестра распорядителей и получателей средств бюджета.

Организация работы с лицевыми счетами распорядителей и получателей бюджетных средств. Лицевые счета ведутся для главных распорядителей, распорядителей и (или) получателей средств соответствующего бюджета.

Открытие, переоформление и закрытие лицевых счетов, учет кассовых операций по расходам соответствующего бюджета на лицевых счетах осуществляется в соответствии с Инструкцией, утвержденной Приказом Министерства Финансов Российской Федерации от 31 декабря 2002 г. № 142н.

Порядок ведения и обслуживания лицевых счетов согласно Приказу Федерального казначейства от 22 марта 2005г. № 1н следующий.

Кассовые операции по расходам бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) учитываются на лицевых счетах получателей средств соответствующего бюджета, открытых им в органах Федерального

казначейства. Проведение кассовых операций осуществляется на основании платежных документов, представленных получателями средств бюджета в органы Федерального казначейства. При этом необходимо предварительное санкционирование платежных документов финансовым органом (уполномоченным органом), главным распорядителем (распорядителем) средств бюджета или согласно заключенному Соглашению.

Не позднее следующего рабочего дня орган Федерального казначейства после получения банковской выписки, содержащей операции по списанию средств со счета 40201 «Средства бюджетов субъектов Российской Федерации» (или 40204 «Средства местных бюджетов» соответственно), выдает главному распорядителю (распорядителю) и получателю средств бюджета выписку из лицевого счета распорядителя и выписку из лицевого счета получателя средств по установленным Министерством финансов России формам.

Ежемесячно орган Федерального казначейства осуществляет сверку операций, учтенных на лицевых счетах, с главным распорядителем, распорядителем и получателем средств бюджета.

Бюджетная роспись и сводная бюджетная роспись. В соответствии со статьей 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе бюджетной росписи.

Бюджетная роспись составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов Российской Федерации с поквартальной разбивкой и представляется в орган исполнительной власти, ответственный за составление бюджета, в течение 10 дней со дня утверждения бюджета.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств орган, организующий исполнение соответствующего бюджета и ответственный за составление проекта, составляет сводную бюджетную роспись в течение 15 дней после утверждения бюджета. Сводная бюджетная роспись утверждается руководителем указанного органа в установленном порядке и не позднее 17 дней после утверждения бюджета направляется в орган, обеспечивающий исполнение бюджета.

Одновременно сводная бюджетная роспись направляется для сведения в соответствующие представительный и контрольные органы.

В соответствии с Порядком исполнения сводной бюджетной росписи на очередной финансовый год и внесения изменений в нее (смотри, например, Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 10 декабря 2004г. № 155н) сводная бюджетная роспись включает в себя:

- роспись поступлений доходов в целом на год;
- поквартальное распределение поступлений доходов в разрезе главных распорядителей средств бюджета – администраторов доходов;
- роспись расходов в целом на год;
- поквартальное распределение расходов, установленное соответствующему главному распорядителю;
- роспись источников внутреннего финансирования дефицита бюджета;
- роспись источников внешнего финансирования дефицита бюджета.

Утвержденная сводная бюджетная роспись доводится до главных распорядителей средств бюджета.

На основании доведенных показателей сводной бюджетной росписи главные распорядители (распорядители) средств бюджета уточняют и утверждают сметы доходов и расходов получателей средств бюджета и доводят до распорядителей (получателей) уведомления о бюджетных ассигнованиях из бюджета.

Внесение изменений в сводную бюджетную роспись осуществляется по представлению главных распорядителей на основании закона о бюджете на текущий финансовый год и в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в рамках полномочий главных распорядителей средств бюджета.

Формирование и доведение до распорядителей и получателей бюджетных средств выделенных бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования. Доведение до главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств показателей сводной бюджетной росписи, лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования через органы Федерального казначейства осуществляется согласно Порядку, утвержденному Приказом Министерства финансов России от 10 июня 2003г. № 50н. Основные достоинства указанного Порядка:

- установление документооборота, при помощи которого через систему Федерального казначейства реализуются публичные полномочия главных распорядителей и распорядителей средств бюджета при исполнении ими своей части бюджета по распределению и доведению лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования до подведомственных распорядителей и получателей средств;

- установление контроля над доводимыми до получателей средств бюджета лимитами бюджетных обязательств в строгом соответствии с принципом подведомственности, который означает, что распорядитель и получатель бюджетных средств могут получать показатели бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования только от главного распорядителя бюджетных средств того бюджета, в ведении которого они находятся, т. е. оплата бюджетных обязательств может производиться за счет средств только одного бюджета;

- ускорение доведения информации о лимитах бюджетных обязательств и объемах финансирования до распорядителей и получателей средств бюджета.

В результате главным распорядителям средств предоставляется гибкий инструмент для оперативного и более эффективного управления лимитами бюджетных обязательств и объемами финансирования.

Приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005г. № 1н определен следующий порядок доведения лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов до главных распорядителей, распорядителей и (или) получателей средств бюджета:

Доведение лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов до получателей средств бюджета в условиях ведения органами Федерального казначейства лицевых счетов, открытых главным распорядителям, распорядителям и (или) получателям средств соответствующих бюджетов, обеспечивается соответствующим финансовым органом (уполномоченным органом), главными распорядителями и распорядителями средств бюджета в соответствии с Расходными уведомлениями, в которых указываются лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования расходов.

Предоставление средств бюджета иным получателям средств бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется на основании представленных в орган Федерального казначейства главным распорядителем (распорядителем) средств, в ведении которого находится иной получатель, Расходного уведомления и платежного поручения на перечисление средств со счета органа Федерального казначейства № 40201 на счет № 40202 иного получателя средств.

Расходные уведомления оформляются по каждому главному распорядителю (распорядителю) средств бюджета и (или) получателю средств бюджета. На обеспечение своего содержания, включая осуществление централизованных мероприятий, финансовый орган

(уполномоченный орган), главный распорядитель (распорядитель) также оформляют Расходное уведомление.

Показатели, отраженные в Расходных уведомлениях, учитываются на лицевом счете распорядителя и (или) получателя средств бюджета, открытом в органе Федерального казначейства, с начала финансового года по каждому главному распорядителю (распорядителю) и (или) получателю соответственно.

После отражения Расходных уведомлений на лицевом счете главного распорядителя (распорядителя) средств бюджета орган Федерального казначейства направляет их в электронном виде по принадлежности в органы Федерального казначейства по месту открытия соответствующих лицевых счетов распорядителям и (или) получателям средств бюджета.

Орган Федерального казначейства учитывает лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования расходов, указанные в поступившем Расходном уведомлении, на соответствующем лицевом счете распорядителя (получателя) средств бюджета. Копия Расходного уведомления, заверенная органом Федерального казначейства, прилагается к выписке из соответствующего лицевого счета, выдаваемой распорядителю (получателю) средств бюджета, не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления Расходного уведомления в орган Федерального казначейства.

В случае, если получатели средств бюджета субъекта Российской Федерации расположены на территории района, города (района в городе) субъекта Российской Федерации, при отсутствии возможностей осуществления операций органами Федерального казначейства с единого счета бюджета, соответствующий финансовый орган (уполномоченный орган), главный распорядитель, распорядитель средств бюджета представляет в орган Федерального казначейства Расходные уведомления и платежное поручение на перечисление средств на счет № 40201 органа Федерального казначейства, в котором вышеупомянутым получателям средств бюджета открыты лицевые счета.

Лимиты бюджетных обязательств на финансовый год и объемы финансирования расходов с начала финансового года, отраженные в Расходных уведомлениях главного распорядителя (распорядителя) средств по распорядителям (получателям), а также на обеспечение его содержания, включая осуществление централизованных мероприятий, не должны превышать лимиты бюджетных обязательств на финансовый год и объемы финансирования расходов с начала финансового года, доведенные ему Расходным уведомлением финансового органа (уполномоченного органа), главного распорядителя (вышестоящего распорядителя) средств бюджета.

Сформированные главным распорядителем (распорядителем) средств бюджета Расходные уведомления, не соответствующие требованиям, установленным Приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005 г. № 1н, не подлежат учету на его лицевом счете распорядителя и с соответствующими пояснениями возвращаются органом Федерального казначейства главному распорядителю (распорядителю) средств бюджета не позднее рабочего дня, следующего за днем поступления в орган Федерального казначейства данных Расходных уведомлений.

Неиспользованные или нераспределенные лимиты бюджетных обязательств на финансовый год и объемы финансирования расходов с начала финансового года, числящиеся на соответствующих лицевых счетах главных распорядителей, распорядителей и (или) получателей, могут быть отозваны финансовым органом (уполномоченным органом) и (или) главным распорядителем (распорядителем) средств бюджета. Для осуществления данной операции оформляется следующее по порядку отдельное Расходное уведомление с указанием уменьшенных лимитов бюджетных обязательств, а также объемов финансирования расходов.

В Расходном уведомлении, указанном в абзаце выше, лимиты бюджетных обязательств на финансовый год не должны быть меньше кассовых расходов получателя, а объемы финансирования расходов с начала финансового года – меньше, соответственно, объемов финансирования

расходов, распределенных распорядителем или произведенных получателем кассовых расходов с начала финансового года.

О принятии Расходного уведомления к учету на лицевом счете распорядителя средств или его аннулировании орган Федерального казначейства информирует орган Федерального казначейства, направивший Расходное уведомление, путем направления ему Извещения.

Сформированное Расходное уведомление, не соответствующее указанным выше требованиям, не подлежит учету на лицевом счете распорядителя средств и возвращается органом Федерального казначейства главному распорядителю (распорядителю) средств бюджета без исполнения.

Учет бюджетных обязательств. В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетное обязательство – это расходное обязательство, исполнение которого предусмотрено законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год. Под расходным обязательством понимается обусловленная законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанность 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 (государственного внебюджетного фонда, территориального государственного внебюджетного фонда).

В соответствии со статьей 222 Бюджетного кодекса Российской Федерации указанная обязанность предоставления средств соответствующего бюджета должна быть реализована в течение определенного срока.

Учет обязательств, подлежащих оплате за счет средств бюджета, осуществляется по конкретным кодам экономической классификации расходов.

С целью осуществления расходов и платежей получатель бюджетных средств принимает денежное обязательство, которое выражается в

составлении платежных и других документов, необходимых для совершения указанных операций. В соответствии со статьей 225 Бюджетного кодекса Российской Федерации денежные обязательства могут приниматься в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств и сметы доходов и расходов. После представления указанного пакета документов в орган, исполняющий бюджет, им (органом) проводятся следующие действия:

- проверяется соответствие представленных платежных и других документов, необходимых для совершения расхода или платежа, требованиям, предъявляемым к указанным документам;
- совершается расходование бюджетных средств после успешной проверки;
- подтверждается исполнение денежных обязательств.

При этом объем подтвержденных денежных обязательств не может превышать объем принятых денежных обязательств и объемы принятых и исполненных денежных обязательств не могут превышать лимиты бюджетных обязательств.

Реализация мероприятий, связанных с учетом бюджетных обязательств, позволяет существенно улучшить ситуацию по оплате договоров бюджетных учреждений и снизить кредиторскую задолженность бюджета.

Учет обязательств, подлежащих исполнению за счет средств бюджета, более подробно описан в Приложении к настоящей главе в подразделе «Функции по исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) по расходам».

Средства от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Учет средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (внебюджетная деятельность) в настоящее время ведется на отдельных лицевых счетах, открываемых органам казначейства в учреждениях банка в установленном порядке (Приказ Министерства

финансов России от 21 июня 2001 г. № 46н «О порядке открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства Минфина России лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, получателей средств Федерального бюджета, финансируемых на основании смет доходов и расходов»). По своей сути порядок учета указанных средств такой же, как и бюджетных средств.

Средства, полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, – средства, полученные получателями средств из внебюджетных источников, образование и расходование которых установлено законодательными актами, решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а в отдельных случаях – нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти и учредительными документами (уставами) получателей средств, гражданско-правовыми договорами (далее – внебюджетные средства).

Смета доходов и расходов по внебюджетным средствам – документ, составляемый получателем средств на текущий финансовый год, утверждаемый в порядке, установленном главным распорядителем средств Федерального бюджета (далее – главный распорядитель средств), и определяющий объемы поступлений внебюджетных средств с указанием источников образования и направлений использования этих средств в структуре показателей ведомственной и экономической классификаций расходов бюджетов Российской Федерации.

Основанием для открытия получателям средств лицевых счетов для учета операций по внебюджетным средствам являются генеральные разрешения на открытие лицевых счетов по учету указанных средств, например, применительно к Федеральному бюджету, в территориальных органах Федерального казначейства главному распорядителю средств Федерального бюджета и подведомственным ему учреждениям, выданные Федеральным казначейством главным распорядителям средств Федерального

бюджета, и разрешения на открытие лицевого счета для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в территориальных органах Федерального казначейства, выдаваемые в соответствии с генеральными разрешениями главными распорядителями средств и распорядителями средств Федерального бюджета получателям средств.

Сами средства, полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, рассматриваются как дополнительные средства к бюджету.

Решение вопроса об учете внебюджетных средств (учет доходов и расходов по внебюджетной деятельности) связано со следующим аспектом: четкое определение статуса бюджетной организации (т. е. организации, которая выполняет функции, порученные государством, и финансируется только из бюджета) и статуса организации, занимающейся коммерческой деятельностью. Если организация находится на бюджетном финансировании, то она не должна смешивать свою деятельность как бюджетного учреждения с предпринимательской деятельностью. Такой подход соответствует международной практике и Бюджетному кодексу Российской Федерации.

7.3. Формы исполнения бюджета. Главные распорядители бюджетных средств (ГРБС) и подведомственные им распорядители (РБС) и получатели бюджетных средств (ПБС) непосредственно исполняют бюджет. Организует исполнение бюджета соответствующий финансовый орган. При этом часть функций по исполнению бюджета может быть передана другому органу или Федеральному казначейству высшим исполнительным органом власти субъекта (муниципального образования) на основании соглашения и исключительно на добровольной основе при наличии у такого органа или Федерального казначейства соответствующей технической возможности.

Организация исполнения бюджета включает в себя ряд обязательных функций, в том числе:

- составление и ведение сводной бюджетной росписи, утверждение лимитов бюджетных обязательств;
- доведение лимитов бюджетных обязательств до ГРБС, РБС и ПБС;
- бухгалтерский учет исполнения бюджета;
- учет бюджетных обязательств (договоров);
- осуществление контроля за целевым использованием бюджетных средств и правильностью оформления платежных документов;
- расчетно-кассовое обслуживание ГРБС, ПБС, РБС (в том числе ведение их лицевых счетов).

Различие способов организации исполнения бюджета привело к существованию нескольких схем кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов и муниципальных образований:

- схема, устанавливающая Правила кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- схема с предварительным санкционированием платежей;
- схема, реализующая технологию единого счета бюджета.

Первая из указанных схем реализована во многих субъектах Российской Федерации.

Она обеспечивает следующие преимущества:

- ведение единообразного учета по средствам собственного бюджета и по целевым средствам, выделяемым региональным и местным бюджетам из Федерального бюджета;
- ведение лицевого счета финансового органа и лицевых счетов распорядителей и получателей бюджетных средств в органах Федерального казначейства.

Однако данная схема обладает существенными недостатками:

- схема не позволяет концентрировать все средства на едином счете бюджета;

- средства собственного бюджета при поступлении в доход распределяются по лицевым счетам распорядителей и получателей бюджетных средств в полном объеме независимо от фактического возникновения потребностей;

- операция финансирования осуществляется в плановом порядке.

Плановое финансирование приводит к возникновению остатков на лицевых счетах и к несовпадению объемов кассовых выплат и финансирования. При этом происходит существенное снижение эффективности использования имеющихся в наличии бюджетных средств с точки зрения возможности их использования на другие, более насущные цели. Эта проблема становится наиболее актуальной при дефицитном бюджете и кассовых разрывах, когда финансовому органу приходится организовывать трудоемкий процесс переброски финансирования с одного лицевого счета на другой.

Схема с осуществлением предварительного санкционирования платежей обеспечивает:

- концентрацию всех бюджетных средств на едином счете бюджета и повышение управляемости финансовыми потоками;

- ведение единообразного учета по средствам собственного бюджета и по целевым средствам, выделяемым нижестоящим бюджетам из Федерального бюджета;

- ведение лицевого счета финансового органа в управлении Федерального казначейства;

- ведение лицевых счетов распорядителей бюджетных средств в финансовом органе;

- ведение лицевых счетов получателей бюджетных средств в отделениях Федерального казначейства;

- формирование реестров на финансирование на основе подготовленных получателями бюджетных средств платежных поручений, представляемых в органы Федерального казначейства, с осуществлением

предварительного санкционирования платежей со стороны финансового органа.

Схема, реализующая технологию единого счета бюджета, обеспечивает:

1. сосредоточение средств бюджета на едином счете бюджета;
2. ведение лицевых счетов распорядителей и получателей бюджетных средств в финансовом органе или собственном казначействе;
3. ведение единого лицевого счета бюджета субъекта Федерации в управлении Федерального казначейства;
4. возможность оперативного и достоверного краткосрочного (с периодом один день) планирования расходов бюджета и их осуществление на основании заявок на расходование средств под потребность, основанную на возникших требованиях к оплате.

С 1 января 2006г. вступил в силу утвержденный Приказом Федерального казначейства от 22 марта 2005г. № 1н Порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства, направленный на совершенствование процессов и процедур осуществления Федеральным казначейством функций кассового обслуживания.

В отмеченном порядке предусмотрено следующее:

1. Учет операций по кассовым поступлениям в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты осуществляется в установленном порядке (Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 16 декабря 2004г. № 116н) на счете Управления Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации по учету доходов, распределяемых органами Федерального казначейства. Одновременно с этим на счетах, открытых органу Федерального казначейства для кассового обслуживания исполнения бюджета субъекта и местного бюджета, проводятся и учитываются кассовые операции по поступлению и возврату доходов бюджета, по привлечению и погашению источников финансирования

дефицита бюджета, по возврату в бюджет средств, выданных на возвратной основе.

2. Учет операций по кассовым выплатам из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов может осуществляться по следующим вариантам:

3. с открытием и ведением лицевого счета финансового органа (уполномоченного органа) соответствующего бюджета;

4. с открытием главным распорядителям, распорядителям и (или) получателям средств соответствующего бюджета лицевых счетов для учета операций по расходам бюджета в соответствии с соглашением, которое заключается между высшим органом исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации и органом Федерального казначейства при передаче последнему отдельных функций по исполнению бюджета при кассовом обслуживании. В приведенном варианте кассовое обслуживание исполнения соответствующего бюджета по кассовым выплатам может осуществляться с доведением через органы Федерального казначейства до главных распорядителей, распорядителей и (или) получателей средств бюджета объемов финансирования расходов на основании реестров на финансирование, лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования расходов на основании расходных уведомлений.

Данным Порядком предусматривается (в обязательной части) кассовое обслуживание исполнения региональных и местных бюджетов как обеспечение открытия и ведения Федеральным казначейством единых счетов бюджетов в Банке России и ведение единого лицевого счета каждого бюджета. По соглашению с администрациями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Федеральное казначейство может вести лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств, а также выполнять иные функции, относящиеся к исполнению бюджета. В связи с отмеченным, основное отличие Порядка от ныне действующих Правил – это установление функции ведения лицевых

счетов получателей бюджетных средств в качестве необязательного элемента кассового обслуживания исполнения бюджетов, что в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации является обязательным только для федерального уровня и опосредованным для других уровней бюджетной системы согласно статье 168 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в части распространения процедур по исполнению бюджетов через органы Федерального казначейства по соглашению.

По мере развития ситуации «новые» муниципальные образования (с точки зрения определения самостоятельности бюджета) должны будут выбрать вариант кассового обслуживания исполнения бюджета, а те субъекты и муниципальные образования, которые вошли в приведенную статистику, могут менять вариант в соответствии с заключаемым Соглашением.

Вопросы для повторения:

- 1) Каковы полномочия, отнесенные к сфере ведения Российской Федерации?
- 2) Что означает принцип подведомственности расходов?
- 3) Что предусматривает в соответствии со статьей 218 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнение бюджетов по доходам?
- 4) Какие функции включает в себя организация исполнения бюджета?
- 5) Каковы схемы кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов и муниципальных образований?

Литература

- 1) Бюджетный кодекс РФ. – М., Проспект, 2009.
- 2) Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., ЮНИТИ, 2008.
- 3) Брайчева Т.В. Государственные финансы. – СПб.: Питер, 2007.
- 4) Игудин А.Г. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации. – СПб., 2007.

5) Поляк Г.Б. Бюджетная система России: Учебник для вузов.– М.: ЮНИТИ, 2007.

Контрольные тестовые задания

1. основополагающим принципом бюджетной системы является:
 - 1) принцип осуществления бюджетных расходов и платежей в пределах фактического наличия средств на едином счете казначейства
 - 2) принцип единства кассы
 - 3) принцип подведомственности

2. Статья ... Бюджетного кодекса Российской Федерации регламентирует обязательность кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов органами Федерального казначейства
 - 1) 112
 - 2) 215.1
 - 3) 145

3. Распорядитель бюджетных средств – это
 - 1) орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право получать бюджетные средства
 - 2) орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

4. Основанием для открытия получателям средств лицевых счетов для учета операций по внебюджетным средствам являются
 - 1) устные согласования
 - 2) расписки

3) генеральные разрешения на открытие лицевых счетов по учету указанных средств

5. Различие способов организации исполнения бюджета привело к существованию ... схем кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов и муниципальных образований

1) 4

2) 3

3) 2

Тема 8: Налоговая система

8.1. Основы налоговой системы. Сущность и функции налогов

8.2. Критерии налоговой системы

8.3. Виды налогов

8.1 Налоговая система – это совокупность институтов и инструментов, используемых государством для централизации части национального дохода в бюджетах всех уровней с их последующим перераспределением в интересах государства. В качестве институтов выдают органы государственной власти, обеспечивающие сбор налогов и их мобилизацию в бюджеты всех уровней. Инструментами являются налоги, сборы, таможенные пошлины, обеспечивающие различные формы изъятия части национального дохода.

Налоговая система является инструментом, прежде всего фискальной политики государства, позволяющей регулировать совокупный спрос в экономике, перераспределять доходы, покрывать государственные расходы,

контролировать распределение национального дохода. Однако она имеет и социальную направленность, которая проявляется в механизмах налогообложения юридических и физических лиц. Чем выше значимость ее социальной составляющей, тем выше уровень социального развития общества, тем эффективнее решаются социальные задачи. Преобладание фискальной составляющей означает, что государство стремится решить проблему наполняемости бюджетов ценой сокращения спроса в других горах экономики.

Налоги являются экономической категорией, изменяющейся под воздействием развития государства. Появление налогов непосредственно связано с функционированием государства и выполнением им своих функций, а также оказанием услуг гражданам и предприятиям. Возникновение науки о финансах связано именно с появлением учения о налогах.

Изменение налогов находилось под воздействием ряда факторов, в частности оно зависело от направленности усилий государства по поддержанию общественного порядка, укреплению обороноспособности, развитию промышленности, решению социальных задач и т.п.

Состав и структура налогов определяется главным образом отраслевой структуры экономики, степенью развития государства, уровнем его научного и технологического потенциала. Поэтому налоговые системы развитых и развивающихся стран, а также стран с низким уровнем общественного развития имеют существенные различия.

Налоговые системы ряда развитых стран, в частности Скандинавских, имеют ярко выраженную социальную направленность и отличаются высоким уровнем подоходного налогообложения. Помимо положительного момента в этом есть и недостаток. Налогоплательщики стремятся стать налоговыми резидентами стран с более благоприятными налоговыми режимами. На этом основано появление так называемых оффшорных зон, т.е. территорий, где налоги носят чисто символический характер. В таких зонах зарегистрировано

множество налогоплательщиков, для которых национальные режимы налогообложения кажутся чрезмерно жесткими.

Само по себе наличие оффшорных зон еще не является поводом для ухода от налогообложения путем регистрации на их территории налогоплательщика. Их «удачно» дополняют двусторонние договоры об избежании двойного налогообложения, заключаемые правительствами разных стран. Только благодаря таким договорам налогоплательщик на законных основаниях минимизирует налоги.

Через оффшорные зоны осуществляется отмывание «грязных» денег, т.е. легализация доходов, полученных преступным путем. Для устранения негативного влияния оффшорного бизнеса на экономику своих стран правительства особо тщательно контролируют операции резидентов, осуществляемые через оффшорные зоны, вводятся различные ограничения на такие операции вплоть до их запрещения.

Оффшорные зоны являются одним из свидетельств того, что сверхжесткие налоговые режимы приводят к обратному эффекту, т.е. к снижению поступлений в доход государства. Поэтому правительства пытаются найти оптимальные варианты для создания приемлемых условий развития бизнеса.

Рассмотрим основные сущностные характеристики налоговой системы.

Налог – это экономическая категория, выражающая отношения между субъектами экономической деятельности и государством по поводу перераспределения части вновь созданной стоимости. Налог – это часть национального дохода, мобилизуемая государством в централизованные фонды денежных средств – бюджеты всех уровней бюджетной системы и бюджеты государственных внебюджетных фондов, в виде индивидуально безвозмездных платежей, взимаемых с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им денежных средств, обусловленная необходимостью обеспечения функционирования государства.

Сбор – обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков определенных юридических действий.

Таможенная пошлина – это обязательный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц, применительно к товарам, перемещаемым через таможенную границу Российской Федерации.

Участниками налоговых отношений являются:

- организации и физические лица – налогоплательщики или плательщики сборов;
- организации и физические лица – налоговые агенты;
- Министерство РФ по налогам и сборам и его подразделения в Российской Федерации – налоговые органы;
- Государственный таможенный комитет РФ и его подразделения – таможенные органы;
- государственные органы исполнительной власти и исполнительные органы местного самоуправления, уполномоченные ими органы и должностные лица, осуществляющие прием и взимание налогов и сборов, контроль за их уплатой;
- Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, другие уполномоченные органы – при решении вопросов об отсрочке, рассрочке уплаты налогов и сборов и других вопросов в рамках их компетенции;
- органы государственных внебюджетных фондов;
- Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации и ее территориальные подразделения.

Основные функции налоговой системы – фискальная и стимулирующая, или регулирующая.

Фискальная функция означает изъятие части вновь созданной стоимости у субъектов экономической деятельности в пользу государства для последующего ее перераспределения. Решающее значение здесь имеет

уровень таких изъятий в общем объеме ВВП, т.е. доля ВВП, перераспределяемая через централизованные государственные фонды. Чем больше доля изъятий денег из корпоративного сектора экономики и сектора домашних хозяйств, тем выше доля государственного сектора в экономике, тем острее стоит задача эффективного перераспределения бюджетных средств. Отсюда выше ответственность государства перед обществом и ниже заинтересованность субъектов экономической деятельности в полном и своевременном выполнении обязательств перед государством. Если государство переходит некую критическую черту в части изъятия вновь созданной стоимости, то экономика начинает «погружаться в тень», растет доля сокрытий, искажения отчетности, неуплата налогов из-за роста просроченной задолженности перед бюджетом. По оценкам статистических органов, доля теневого сектора экономики в России достигает 1/4 ВВП. Например, в Бразилии и Аргентине она составляет 2/3 ВВП. Существует также зависимость теневого сектора от структуры экономики и экспорта. Чем выше доля добывающих отраслей и экспорта сырьевых ресурсов, тем потенциально большим может быть доля теневого сектора.

Из-за неэффективной фискальной политики в значительной мере страдает социальное развитие государства, сокращается уровень жизни населения, формируется узкая олигархическая прослойка, определяющая политику государства.

Стимулирующая, или регулирующая, функция налогов означает, что государство посредством финансовой политики влияет на процессы воспроизводства, накопления капитала, величину платежеспособного спроса. Для того чтобы чрезмерно высокие налоги не подавляли предпринимательскую активность, не приводили к стагнации производства, государство должно поддерживать баланс между фискальной и регулирующей функциями налогов, создавая для налогоплательщиков благоприятный налоговый климат и тем самым стимулируя инвестиционную активность и решение социальных задач. Эта функция оптимизирует

соотношение между экономической эффективностью и социальной справедливостью.

Стимулирующая, или регулирующая, функция налогов состоит также в том, что государство формирует определенную структуру объектов налогообложения. Например, высокая доля налогов на добычу полезных ископаемых и незначительная доля изъятия прибыли стимулирует инвестиционную активность и развитие высоко технологичных и наукоемких отраслей. Напротив, высокие налоги на прибыль и низкие налоги на недра приводят к концентрации доходов в добывающих отраслях, сокрытию прибыли и социальному застою, установлению сырьевой экспортной специализации государства, технологической отсталости.

С помощью различных льгот, в том числе инвестиционных и социальных, государство может стимулировать развитие отдельных отраслей экономики. Однако предпочтительнее оптимизация совокупной налоговой нагрузки, общей структуры налогов и налогооблагаемой базы.

Наличие различных классификаций налогов обусловлено многообразием их форм, видов, порядка исчисления и др. Классификация налогов необходима для универсализации налогообложения, приведения его в соответствие с международными стандартами, для осуществления финансового анализа.

Наиболее важным является деление налогов в зависимости от объекта налогообложения и субъектам уплаты граждан и предприятий. Объектами налогообложения являются :

- расходы граждан и предприятий;
- имущество граждан и предприятий;
- увеличение стоимости активов граждан и предприятий;
- собственность граждан и предприятий.

Субъектами уплаты налогов могут быть производители, потребители продукции, товаров, работ и услуг, собственники, посредники в актах купли-продажи продукции, товаров, работ и услуг. Между объектами и субъектами

налогообложения существует непосредственная зависимость, которая проявляется, в том числе и в классификации налогов. Налогом на доход облагается источник дохода, производитель продукции, товаров, работ и услуг. Налогом на расход облагается потребитель продукции, товаров, работ и услуг, операция, сделка, связанная с оборотом продукции, товаров и услуг. При этом каждый налог имеет самостоятельный объект налогообложения, а один и тот же объект не может дважды облагаться налогом, т.е. действует принцип *однократности* и *однозвенности* обложения налогом. Что касается субъектов, то они являются плательщиками разных налогов.

Законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из Налогового кодекса РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах. *Налоговый кодекс РФ* – кодифицированный законодательный акт, устанавливающий общие принципы налогообложения, состав налогов и сборов, совокупность институтов, обладающих правами и обязанностями в налоговой сфере. Он определяет:

- виды налогов и сборов, взимаемых в Российской Федерации;
- основания возникновения, изменения, прекращения и порядок исполнения обязанностей по уплате налогов и сборов;
- принципы установления, введения в действие и прекращения действия ранее введенных налогов и сборов субъектов Федерации и местных налогов и сборов;
- права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах;
- формы и методы налогового контроля;
- ответственность за совершение налоговых правонарушений;
- порядок обжалования актов налоговых органов, действий и бездействий их должностных лиц.

Законодательство субъектов Российской Федерации о налогах и сборах состоит из законов и других нормативных правовых актов о налогах и сборах субъектов Федерации. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления о местных налогах и сборах принимаются представительными органами местного самоуправления.

В Российской Федерации действуют принципы *всеобщности* и *равенства налогообложения*.

Целями функционирования налоговой системы являются:

- обеспечение государства необходимыми финансовыми ресурсами;
- обеспечение социальных выплат и общественных благ;
- регулирование уровня совокупного спроса в экономике (совокупных расходов);
- перераспределение доходов и богатства в обществе между различными секторами экономики;
- регулирование платежного баланса государства — объемов экспорта и импорта конкретных товаров, работ и услуг.

Функционирование налоговой системы направлено на устранение противоречий между частными и общественными интересами. Ввиду того что общественные затраты многократно превышают частные затраты, государство должно через налоги включить разумную часть общественных затрат в себестоимость продукции, товаров, работ и услуг или изъять часть дохода у производителя или потребителя продукции, товаров, работ и услуг.

Отсюда функционирование налоговой системы всегда имеет ту или иную социальную направленность, которая позволяет решать задачи социально-экономического развития преимущественно через солидарный либо индивидуальный принцип удовлетворения социальных потребностей общества. Через социальную направленность в налоговую систему должен быть встроен мотивационный механизм стимулирования выполнения обязательств налогоплательщиков перед государством. Социальная направленность налоговой системы обеспечивает максимизацию

экономического благосостояния – уровня социально-экономического развития общества.

Большое значение имеет также экологическая направленность налоговой системы. Охрана окружающей среды требует огромных общественных затрат, которые также частично через налоги должны покрывать производители и потребители продукции, товаров, работ и услуг. Эти задачи решает лесной налог, водный налог, экологический налог, сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами и др.

Налоговая система Российской Федерации имеет три уровня:

- 1) федеральные налоги и сборы;
- 2) налоги и сборы субъектов РФ – региональные налоги и сборы;
- 3) местные налоги и сборы.

К *федеральным* относятся налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ) и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации.

К *региональным* относятся налоги и сборы, устанавливаемые в действие законами субъектов Российской Федерации в соответствии с НК РФ и обязательные к уплате на территории соответствующих субъектов Российской Федерации. При их установлении законодательные и представительные органы власти субъектов Российской Федерации определяют следующие элементы налогообложения:

- налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ;
- порядок и сроки уплаты налогов;
- форму отчетности по каждому региональному налогу;
- налоговые льготы и основания для их использования

налогоплательщиком.

К *местным* относятся налоги и сборы, устанавливаемые НК РФ нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с НК РФ

нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территории соответствующих муниципальных образований. Местные налоги и юры в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются и вводятся в действие законами этих субъектов Российской Федерации. При этом в нормативно-правовых актах определяются следующие элементы налогообложения:

- налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ;
- порядок и сроки уплаты налогов;
- форму отчетности по каждому местному налогу;
- налоговые льготы и основания для их использования

налогоплательщиками.

Федеральные налоги и сборы включают:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;
- единый социальный налог (взносы);
- налог на операции с ценными бумагами;
- таможенная пошлина;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- платежи за пользование природными ресурсами;
- налог на прибыль организаций;
- государственная пошлина;
- плата за пользование водными объектами;
- налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения;
- сбор за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний;
- налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте;

- налог на игорный бизнес;
- сбор за выдачу лицензий и право на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции.

Региональными налогами и сборами являются:

- налог на имущество предприятий;
- налог с продаж;
- единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности.

Налог на недвижимость будет вводиться постепенно. После введения его в действие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации прекращают действие налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог.

Местные налоги и сборы:

- земельный налог;
- налог на имущество физических лиц;
- регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- курортный сбор;
- целевые сборы с граждан, предприятий, организаций и учреждений на содержание милиции, благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели;
- налог на рекламу.

При установлении налога определяется состав налогоплательщиков и объекты налогообложения. *Налогоплательщики и плательщики сборов* – это организации и физические лица, на которые законодательством возложена обязанность уплачивать налоги и сборы. Поскольку организации могут иметь обособленные подразделения, расположенные вне местонахождения головной организации, то они выполняют обязанности организаций по уплате налогов и сборов по месту своего нахождения в соответствии с НК РФ.

К элементам налогообложения относятся:

- объект налогообложения;
- налоговая база;
- налоговый период;
- налоговая ставка;
- порядок исчисления налога;
- порядок и сроки уплаты налога;
- налоговые льготы и основания для их использования.

Действующее законодательство предусматривает возможность *специального налогового режима*. Это особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов в течение определенного времени, применяемый в соответствии с НК РФ и федеральными законами для отдельных категорий налогоплательщиков либо отдельных административных территорий.

К специальным налоговым режимам относятся:

- упрощенная система налогообложения субъектов малого предпринимательства;
- система налогообложения в свободных экономических зонах (СЭЗ), закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАО);
- система налогообложения при выполнении договоров концессии соглашений о разделе продукции (СРП).

Специальные налоговые режимы реализуют стимулирующую (регулирующую) функцию налогов. Они нацелены на решение задач по привлечению инвестиций, созданию более благоприятного налогового климата, социальному развитию территорий. В то же время специальные налоговые режимы нарушают принцип равной конкуренции и возможностей субъектов экономической деятельности по ведению бизнеса. Поэтому они вводятся на определенный срок достижения окупаемости инвестиций, определенного развития производства и социальной сферы.

Специальные налоговые режимы могут устанавливаться в масштабах целых государств. Мы уже кратко затронули проблемы оффшорных зон. В этом случае специальный налоговый режим является своеобразным «государственным бизнесом» по привлечению в страну налогоплательщиков. Ряд государств выступают за запрет на существование оффшорных зон. Однако ярким противником запрета являются США.

8.2. Любые аспекты функционирования общественного сектора, в том числе и относящиеся к налогообложению, должны оцениваться с позиций экономической эффективности и социальной справедливости. Вместе с тем в силу изъянов государства абсолютно эффективные решения, как правило, недостижимы. Так, налоги, за счет которых финансируется производство общественных благ, практически невозможно установить на уровне цен Линдаля. Это связано как с проблемой выявления предпочтений, так и с чрезвычайно высокими издержками, которых потребовала бы индивидуализация налогов.

Нереально было бы также претендовать на абсолютно полную реализацию в налоговой системе принципов справедливости. Представления индивидов о справедливости не совпадают друг с другом. Позиция общества формируется в ходе политического процесса и практически всегда отличается некоторой расплывчатостью и, более того, непоследовательностью. По природе своей политика государства в отношении разных слоев населения представляет компромисс, зачастую довольно зыбкий, и, во всяком случае, ей не присуща та четкость, которой обладают, например, бентамианская или роулсианская концепции функции общественного благосостояния.

Именно потому, что на практике невозможно построить идеальную налоговую систему, налогообложение в разных странах не следует единому шаблону. Это, по сути, уже отмечалось выше, когда речь шла о структуре налогов.

Однако недостижимость идеального состояния не означает, конечно, что любой подход к формированию доходов государства не лучше и не хуже другого. Нужны и действительно существуют *практически ориентированные критерии*, позволяющие сравнивать различные подходы, отсекаать заведомо худшие варианты, фиксировать преимущества и недостатки каждого конкретного налога. Ни один из подобных критериев заведомо не является безукоризненным. Более того, они могут до некоторой степени противоречить друг другу. Ведь критерии призваны отразить как требования эффективности. Первым следует рассмотреть *критерий относительного равенства налоговых обязательств*. Он непосредственно связан с идеей справедливости и предполагает распределение налогов в соответствии с ясно выраженными и одобряемыми обществом подходами, а также отсутствие дискриминации.

Относительное равенство обязательств достигается за счет равенства по горизонтали и равенства по вертикали. *Равенство по горизонтали* означает, что с налогоплательщиков, находящихся в одинаковом положении, взимается одинаковый налог. *Равенство по вертикали* означает, что налоги, которые уплачиваются лицами, находящимися в разном положении, дифференцируются в соответствии с этим положением.

Коль скоро речь идет о равенстве по горизонтали и вертикали, ясно, что рассматриваемому принципу не отвечало бы возложение на всех членов общества налоговых обязательств, которые были бы количественно равны друг другу в абсолютном выражении. Требуется равенство *относительное*, которое определяется, сообразуясь с некими *шкалами*, соответствующими представлениям общества о справедливости.

Разумеется, ключевой вопрос состоит в том, как именно строить подобного рода шкалы, или, иными словами, как оценивать положение плательщика, с которым сопоставляется размер налога. Для этого используются два различных принципа.

Первый из них — *принцип получаемых выгод*. Согласно ему, платежи дифференцируются в соответствии с теми преимуществами, которые получает конкретный плательщик от деятельности государства, финансируемой за счет данного налога.

Вторым принципом является *принцип платежеспособности*. Согласно этому принципу налоговое бремя должно распределяться в соответствии с экономическими возможностями плательщиков.

Другим критерием является *нейтральность*, по существу, означает, что вмешательство государства в данном случае, хотя и ограничивает возможности плательщиков, изымая у них часть средств, все же оставляет доступными те варианты поведения, которые характеризуются наивысшей аллокационной эффективностью.

При равных условиях, эффективность налогообложения тем выше, чем ниже издержки сбора налогов. Затраты на обслуживание налоговой системы складываются, во-первых, из расходов на содержание налоговой службы, во-вторых, из затрат времени и средств плательщиков, требующихся для выполнения налоговых обязательств, включая перечисление средств в бюджет и документирование соответствующих действий, и, в-третьих, из расходов на оплату услуг налоговых консультантов, адвокатов и других лиц, обеспечивающих квалифицированную трактовку налогового законодательства и разрешение конфликтов, которые возникают в ходе его применения. Каждый из этих компонентов тем значительнее, чем сложнее налоговая система.

Если налоговая система громоздка и особенно если она допускает многообразные варианты поведения, позволяющие уменьшать обязательства плательщиков, последние предъявляют спрос на услуги налоговых консультантов. Возникает также основа для таких конфликтов между налогоплательщиками и налоговыми службами, которые требуют разрешения в судебном порядке. Все это порождает дополнительные расходы. Тот аспект эффективности налогообложения, который связан с

«внутренним» построением налоговой системы, обозначается термином «*организационная простота*»- еще один критерий налоговой системы. При прочих равных условиях, чем проще налоговая система, тем с меньшими издержками формируются доходы государства.

Критерий «*гибкость*» обозначает адекватность налогообложения динамике макроэкономических процессов. Гибкость налога зависит не только от характера налоговых обязательств как таковых, но и от их надлежащей синхронизации с макроэкономической динамикой. Гибкость относится к тем характеристикам налогов, которые имеют отношение к эффективности налоговой системы.

Последним критерием является *прозрачность* — это ключевая предпосылка *политической контролируемости налогов* со стороны основной массы их плательщиков. Прозрачность до некоторой степени связана с организационной простотой, поскольку сложная налоговая система с многочисленными льготами особенно трудна для восприятия. Однако организационная простота представляет ценность прежде всего для тех, кто собирает налоги, а прозрачность — для тех, кто их платит. Интересы налогоплательщиков и налоговых служб не всегда непосредственно совпадают. Так, с точки зрения организационной простоты подходящий налог на физических лиц не имеет преимуществ перед налогом на прибыль, а с точки зрения прозрачности первый, как было показано, предпочтительнее второго.

Вместе с тем наиболее прозрачный налог, разумеется, необязательно является наиболее справедливым или эффективным. При построении налоговой системы критерий прозрачности может и должен учитываться лишь наряду с другими критериями, охарактеризованными выше.

8.3. Классификация налогов строится прежде всего с учетом объектов налогообложения. Так, различаются *прямые и косвенные налоги*. Первыми облагаются непосредственно физические и юридические лица, их доходы

или имущество, вторыми — ресурсы, деятельность, товары и услуги. В Российской Федерации наибольшее значение среди прямых налогов имеют налог на прибыль предприятий и организаций и подоходный налог с физических лиц. Среди важнейших косвенных налогов следует назвать налог на добавленную стоимость, акцизы, таможенные пошлины.

Другим основанием классификации налогов выступают цели их взимания. Преобладающая часть налогов в современном обществе поступает в бюджет, который расходуется как *единый фонд* средств, обеспечивающих финансирование разнообразных нужд государства. Так, применительно к Государственному бюджету Российской Федерации не имеет смысла вопрос о том, за счет какого именно налога финансируется, например, оборона в отличие от образования. Однако в общем ряду налогов выделяются целевые.

Целевые налоги предназначены для финансирования конкретных программ общественных расходов, которые определяются уже в момент введения того или иного налога. Использование поступлений от такого налога, в каких бы то ни было иных целях, не допускается. Целевые налоги принято называть *маркированными*.

Чаще всего маркированные налоги зачисляются в государственные и муниципальные *внебюджетные фонды*. Последние, собственно, и создаются, чтобы обособить средства, собираемые для использования в заранее фиксированных целях, от прочих средств, находящихся в распоряжении государства, которые могут расходоваться на различные цели в зависимости от решений органов, утверждающих бюджет.

Примерами маркированных налогов служат платежи в фонды общественного страхования, а также местные целевые сборы на благоустройство территории и т. п. Выполняя свои обязательства по платежам в пенсионный фонд или фонд социального страхования, налогоплательщик твердо знает, на что будут израсходованы уплачиваемые средства. В этом состоит преимущество маркированных налогов.

Если средства, аккумулируемые с помощью налога, могут расходоваться

для решения разнообразных задач по усмотрению органа, утверждающего бюджет, такой налог называется *немаркированным*. К разряду немаркированных относятся налог на добавленную стоимость, налог на прибыль предприятий и организаций, подоходный налог с физических лиц, налоги на имущество и многие другие.

Главное достоинство немаркированных налогов состоит в том, что они позволяют, сохраняя стабильность налоговой системы, осуществлять гибкую бюджетную политику путем перераспределения государственных доходов между различными направлениями их использования. В то же время преобладание стабильных немаркированных налогов означает, что государственные органы в существенной мере автономны по отношению к избирателям (налогоплательщикам) в определении приоритетных направлений развития общественного сектора. Гибкость бюджетной политики государства достигается в значительной степени за счет того, что для принятия каждого отдельного решения не требуется выявлять предпочтения основной массы избирателей.

При прочих равных условиях удельный вес немаркированных налогов тем выше, чем сильнее проявляется рациональное неведение избирателей. Последнее благоприятствует «приобретению» налогоплательщиками общественных благ и перераспределительных программ не по отдельности, а в больших «пакетах».

Соответственно граждане как бы выделяют государству лимит расходов, в пределах которого полномочные органы формируют конкретный бюджет.

В идеале первичным было бы выявление готовности платить за каждое отдельное общественное благо. С изменением равновесного состояния в сфере производства конкретного блага менялись бы и платежи, предназначенные для его финансирования. Это естественно было бы

оформлять с помощью соответствующих целевых налогов, размер которых фиксировал бы колебания спроса.

Однако в действительности условия общественного выбора таковы, что два аспекта единого, по сути, процесса определения требований к общественному сектору во многом обособляются друг от друга. Первый аспект — формирование лимита, о котором говорилось выше, а значит, *выделение доходов государства* из суммарных доходов общества и вместе с тем определение масштабов общественного сектора. Второй аспект — использование лимита, иными словами, *аллокация средств, которыми распоряжается государство*, что предполагает формирование структуры общественных расходов. Разделение, о котором идет речь, существенным образом проявляется в бюджетном процессе, построении и организации работы государственного аппарата, а также в структуре теории государственных финансов.

Классифицируя налоги, исходя из объектов и целей обложения, можно охарактеризовать структуру налоговых поступлений государства. Во многих странах, в том числе в России, немаркированное налогообложение занятости не применяется. При значительном несходстве ситуаций в различных странах в целом заметно некоторое снижение удельного веса налогов на товары и услуги, на имущество и на доходы корпораций при росте доли отчислений на социальное страхование и относительной стабильности доли налогообложения личных доходов.

Налоговые обязательства, т. е. установленные законом обязанности по уплате налога, иногда определяются суммой в расчете на единицу того или иного товара, работы, услуги, потребленного ресурса и т. п. Например, в ряде стран акцизы на спиртные напитки устанавливаются исходя из содержания в них чистого алкоголя, причем последний облагается фиксированной суммой в расчете на литр. Различия в стоимости конкретных напитков, равно как и в стоимости используемых при их производстве сортов спирта, при этом роли не играют. Если налог исчисляется путем умножения ставки, выраженной в

денежных единицах, на количество облагаемых товаров и др., выраженное в натуральных единицах, такой налог называется *специфическим*.

Однако чаще налоговые обязательства устанавливаются в расчете на стоимость облагаемых объектов. Если налог исчисляется путем умножения ставки, выраженной в процентах (долях), на величину стоимости товаров, услуг, работ, ресурсов и т. п., то налог является *стоимостным*.

Еще одна важная классификация налогов основана на том, *как изменяется удельный вес налогового платежа в доходе* с увеличением последнего. С этой точки зрения различаются прогрессивные, регрессивные и пропорциональные налоги.

Прогрессивный налог растет быстрее дохода, *регрессивный* — медленнее его, а доля *пропорционального* налога в доходе остается неизменной независимо от того, насколько велик доход. Если сравнить удельные веса налога в доходах двух одинаковых по численности групп населения, первая из которых получает больше средств, чем вторая, то при прогрессивном налогообложении этот показатель будет выше у первой группы, при регрессивном — у второй, а при пропорциональном он окажется одинаковым для обеих групп.

Следует подчеркнуть, что в теории государственных финансов понятия пропорционального, прогрессивного и регрессивного налогообложения обычно используются, именно когда речь идет о том, как налог влияет на величину располагаемого дохода плательщика, а не просто о шкале, по которой непосредственно исчисляются налоговые обязательства.

Долю дохода налогоплательщика, которая изымается в виде налога, принято называть *нормой налогообложения*. Различаются средняя и предельная нормы налога (налогообложения). *Средняя норма* равна удельному весу налога во всем доходе налогоплательщика, иначе говоря, отношению суммы налога к размеру дохода.

Предельная норма представляет собой долю налога в «последней единице» дохода, иными словами, производную налога по доходу.

Прогрессивные, пропорциональные и регрессивные налоги различаются

соотношениями средних и предельных норм обложения. При пропорциональном налогообложении предельная норма равна средней, при прогрессивном — превышает среднюю, а при регрессивном не достигает средней.

На первый взгляд при прогрессивном налогообложении предельная норма должна непременно возрастать по мере увеличения дохода, а при регрессивном уменьшаться с его ростом.

Поскольку существенно именно соотношение предельной и средней нормы, понятия прогрессивного, пропорционального и регрессивного налога применимы не только к стоимостному, но и к специфическому налогообложению.

Вместе с тем, когда речь идет о стоимостных налогах, термины «прогрессивный», «регрессивный» и «пропорциональный» иногда применяют, характеризуя непосредственно построение налоговых обязательств, а именно зависимость ставки от налогооблагаемой базы. В этом смысле говорят, например, о прогрессивном налогообложении прибыли, если с ростом размера прибыли ставка налога повышается.

Вопросы для повторения:

- 1) Какова структура налоговой системы?
- 2) Почему налоговые поступления доминируют в структуре государственных доходов?
- 3) Какие источники играют в России ведущую роль в формировании государственных доходов?
- 4) Каковы критерии налоговой системы?
- 5) Перечислите основные виды налогов.
- 6) Какие из основных российских налогов относятся к прямым, а какие — к косвенным?

Литература:

- 1) Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., ЮНИТИ, 2002.
- 2) Якобсон Л.П. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М., ГУВШЭ, 2000.
- 3) Бюджетный кодекс РФ. – М., Проспект, 2007.
- 4) Налоговый кодекс РФ.- М., Проспект, 2007.
- 5) Г.Б. Поляк. Бюджетная система России. – М., ЮНИТИ, 2000.

Тестовые контрольные задания

1. Выберите правильное определение налоговой системы:

- 1) это группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, источников финансирования дефицитов бюджетов и государственного долга
- 2) это совокупность институтов и инструментов, используемых государством для централизации части национального дохода в бюджетах всех уровней с их последующим перераспределением в интересах государства
- 3) это основное звено государственных и муниципальных финансов, состоящее из доходов и расходов бюджетов различных уровней и органов бюджетного администрирования

2. Налоги – это:

- 1) обязательный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц, применительно к товарам, перемещаемым через таможенную границу Российской Федерации

2) обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков определенных юридических действий

3) это часть национального дохода, мобилизуемая государством в централизованные фонды денежных средств — бюджеты всех уровней бюджетной системы и бюджеты государственных внебюджетных фондов, в виде индивидуально безвозмездных платежей, взимаемых с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им денежных средств, обусловленная необходимостью обеспечения функционирования государства

3. Одними из участников налоговых отношений являются:

1) организации и физические лица — налогоплательщики или плательщики сборов

2) органы законодательной власти

3) Министерство РФ по налогам и сборам и его подразделения в Российской Федерации — налоговые органы

4. Одними из критериев налоговой системы являются:

1) жесткость

2) прозрачность

3) критерий относительного неравенства налоговых обязательств

4) нейтральность

5. Основные классификации налогов:

1) прямые и косвенные

2) целевые и маркированные

3) прогрессивные, регрессивные и пропорциональные

4) стоимостные и немаркированные

Тема 9: Бюджетная классификация

9.1 Понятие и виды бюджетной классификации

9.2 Доходы бюджетов разных уровней

9.3 Расходы бюджетов разных уровней

9.1 Бюджетная классификация – это группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, источников финансирования дефицитов бюджетов и государственного долга. Она используется для составления и исполнения бюджетов и обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней. Бюджетная классификация Российской Федерации включает:

- классификацию доходов бюджетов;
- функциональную классификацию расходов бюджетов;
- экономическую классификацию расходов бюджетов;
- классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов;
- классификацию источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации;
- классификацию видов государственных внутренних долгов Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных долгов;
- классификацию видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Федерации, а также государственных внешних активов Российской Федерации;
- ведомственную классификацию, в том числе перечни прямых получателей средств из федерального бюджета, классификацию целевых статей расходов федерального бюджета, классификацию расходов федерального бюджета.

Классификация доходов бюджетов является группировкой доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы в соответствии с источниками

их формирования, установленными соответствующими законодательными актами. *Группы доходов* состоят из подгрупп, статей и подстатей доходов, объединяющих конкретные виды доходов по источникам и способам их получения.

В составе доходов бюджетов выделяются следующие основные группы:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные перечисления;
- доходы целевых бюджетных фондов;
- доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Функциональная классификация расходов бюджетов — группировка расходов бюджетов всех уровней, которая отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства. Первым уровнем являются разделы, отражающие выполнение государством его важнейших функций. Вторым уровнем — подразделы, конкретизирующие направление бюджетных средств на выполнение функций государства в пределах разделов. Классификация целевых статей расходов бюджетов образует третий уровень и отражает финансирование расходов бюджетов по конкретным направлениям деятельности главных распорядителей средств бюджетов в пределах подразделов функциональной классификации расходов бюджетов. *Виды расходов* бюджетов представляют собой четвертый уровень функциональной классификации расходов бюджетов. На этом уровне детализируются направления финансирования по целевым статьям расходов бюджетов.

Функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации включает следующие разделы:

- государственное управление и местное самоуправление;
- судебная власть;

- международная деятельность;
- национальная оборона;
- правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- промышленность, энергетика и строительство;
- сельское хозяйство и рыболовство;
- охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия;
- транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
- образование;
- культура, искусство и кинематография;
- средства массовой информации;
- здравоохранение и физическая культура;
- социальная политика;
- обслуживание государственного долга;
- пополнение государственных запасов и резервов;
- финансовая помощь бюджетам других уровней;
- утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров;
- мобилизационная подготовка экономики;
- исследование и использование космического пространства;
- прочие расходы;
- целевые бюджетные фонды.

Ведомственная классификация расходов федерального бюджета включает группировку расходов, отражающую распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств федерального бюджета. Такие расходы утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Ведомственная классификация расходов бюджетов субъектов Федерации отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджетов субъектов Российской Федерации и утверждается законодательными или представительными органами субъектов Российской Федерации.

Ведомственная классификация расходов местных бюджетов отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств местных бюджетов и утверждается решениями представительных органов местного самоуправления.

Все ведомственные классификации расходов бюджетов составляются по каждому главному распорядителю средств в разрезе разделов, подразделов, целевых статей расходов, видов расходов.

Экономическая классификация расходов бюджетов является группировкой расходов бюджетов всех уровней по экономическому содержанию. Она включает следующие статьи:

- текущие расходы: закупки товаров и оплата услуг; выплата процентов; субсидии, субвенции и текущие трансферты; оплата услуг по признанию прав собственности за рубежом;
- капитальные расходы: капитальные вложения в основные фонды; создание государственных запасов и резервов; приобретение земли и нематериальных активов; капитальные трансферты;
- предоставление кредитов (бюджетных ссуд) за вычетом погашения.

Классификация источников внутреннего и внешнего финансирования дефицитов бюджетов — группировка заемных средств, привлекаемых Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Федерации и органами местного самоуправления для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов. Данная классификация включает следующие статьи:

- финансирование дефицита бюджета за счет кредита Центрального банка РФ и изменения остатков средств бюджета;
- государственные и муниципальные ценные бумаги;
- бюджетные ссуды, полученные от государственных внебюджетных фондов;
- бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней;
- прочие источники внутреннего финансирования;
- поступления от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней;
- кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени Российской Федерации.

Классификация источников внешнего финансирования дефицита федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ имеет следующий вид:

- кредиты международных финансовых организаций;
- кредиты правительств иностранных государств, предоставленные Российской Федерации;
- кредиты иностранных коммерческих банков и фирм, предоставленные Российской Федерации;
- изменение остатков средств бюджета на счетах в банках в иностранной валюте;
- прочее внешнее финансирование.

Классификация видов государственных внутренних долгов Российской Федерации и субъектов Федерации, муниципальных долгов является группировкой долговых обязательств Правительства РФ, органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Классификация видов государственных внешних долгов Российской Федерации и субъектов Федерации, а также государственных внешних активов Российской Федерации является группировкой государственных внешних долговых обязательств, осуществляемых Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Перечень главных распорядителей средств бюджетов субъектов Российской Федерации, распорядителей средств местных бюджетов утверждается соответственно органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления.

Бюджетная классификация Российской Федерации в части классификации доходов бюджетов, функциональной классификации расходов бюджетов, экономической классификации расходов бюджетов, классификации источников финансирования дефицитов бюджетов является *единой* для бюджетов всех уровней бюджетной системы и утверждается федеральным законом.

Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут проводить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации в части целевых статей и видов расходов, не нарушая общих принципов построения и единства бюджетной классификации Российской Федерации.

Бюджетная классификация утверждается в форме закона, в который вносятся изменения и дополнения одновременно с принятием закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. Совершенствование бюджетной классификации позволяет повысить эффективность мобилизации и использования бюджетных средств, обеспечить прозрачность бюджетов всех уровней и оптимизировать учетную политику.

9.2. Бюджеты имеют доходные источники формирования, присущие различным уровням бюджетной системы в соответствии с бюджетной классификацией и Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Доходы бюджетов — это часть национального дохода, поступающая в процессе перераспределения в централизованные фонды государства и органов местного самоуправления. Они формируются на *налоговой* и *неналоговой* основе и за счет *безвозмездных перечислений* в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством, а также *доходов от предпринимательской* и иной приносящей доход *деятельности*. В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы, для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления. Нормативы централизации доходов утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год. В составе доходов бюджетов обособленно учитываются доходы целевых бюджетных фондов.

Момент, начиная с которого налоговые доходы считаются уплаченными доходами соответствующего бюджета, определяется налоговым законодательством. Что касается неналоговых доходов и других поступлений, то они считаются уплаченными в бюджет с момента списания денежных средств со счета плательщика в кредитной организации.

Денежные средства считаются зачисленными в доход соответствующего бюджета с момента совершения Банком России или кредитной организацией операции по зачислению денежных средств на счет органа, исполняющего бюджет.

Доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской деятельности, в полном объеме учитываются в его смете доходов и расходов и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от

использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

В доходах бюджета отражается также *финансовая помощь*, предоставляемая в рамках бюджетной системы от бюджета другого уровня в форме дотаций, субвенций и субсидий либо другой безвозвратной и безвозмездной передачи средств.

В доходы бюджетов зачисляются и *безвозмездные перечисления* от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, а также *средства по взаимным расчетам*. Взаимные расчеты — это операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве, с передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, происшедшими после утверждения закона о бюджете и не учтенными законом о бюджете.

К *налоговым доходам* относятся:

- налоги на прибыль (доход) предприятий и организаций;
- налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы;
- налоги на совокупный доход;
- налоги на имущество;
- платежи за пользование природными ресурсами;
- налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции;
- прочие налоги, пошлины и сборы.

Органы исполнительной власти могут предоставлять налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджет соответствующего уровня в соответствии с налоговым законодательством в пределах лимитов, установленных в законе и бюджете на соответствующий финансовый год. Это обусловлено тем, что решения органов исполнительной власти не должны влиять на наполняемость бюджетов.

К *неналоговым доходам* относятся:

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

Доходы бюджетов от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности могут быть получены в виде:

- дивидендов по акциям, принадлежащим государству;
- доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- процентов, полученных от размещения в банках и кредитных организациях временно свободных средств бюджета;
- процентов, полученных от предоставления бюджетных ссуд;
- возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий;
- доходов от оказания услуг или компенсации затрат государства;
- перечисление прибыли Центрального банка РФ;
- платежей от государственных и муниципальных организаций;
- доходов от реализации соглашений о разделе продукции;
- доходов от продажи квартир;
- доходов от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей;

- доходов от реализации конфискованного, бесхозного имущества, перешедшего в государственную или муниципальную собственность в порядке наследования или дарения, и кладов;

- доходов от проведения Всероссийской государственной лотереи;
- прочих поступлений.

Средства, получаемые в процессе приватизации государственного и муниципального имущества, зачисляются в соответствующие бюджеты и отражаются в составе источников финансирования дефицитов бюджетов.

Административные платежи и сборы включают:

- сборы, взимаемые ГИБДД (кроме штрафов);
- исполнительский сбор;
- прочие платежи, взимаемые государственными организациями за выполнение определенных функций.

Штрафы подлежат зачислению, как правило, в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа. Суммы конфискации, компенсаций и другие средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством и решениями судов.

К *штрафным санкциям и возмещению ущерба*, направляемым в доход бюджетов, относятся:

- поступление сумм за выпуск и реализацию продукции, изготовленной с отступлением от стандартов и технических условий;
- санкции за нарушение порядка применения цен;
- административные штрафы и иные санкции, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения;
- суммы, взыскиваемые с лиц, виновных в совершении преступлений и недостатке материальных ценностей.

Доходы от внешнеэкономической деятельности включают:

- проценты по государственным кредитам;
- поступление средств от централизованного экспорта;

- таможенные сборы;
- прочие поступления.

К *прочим неналоговым доходам* относятся, в частности, доходы от реализации и использования природного сырьевого компонента низкообогащенного урана.

К *безвозмездным перечислениям* относятся перечисления, поступающие от нерезидентов, от бюджетов других уровней, от государственных внебюджетных фондов, от государственных организаций, от наднациональных организаций, а также средства, передаваемые в целевые бюджетные фонды. Перечисления от бюджетов других уровней включают: дотации; субвенции; средства, получаемые по взаимным расчетам; трансферты и др.

К *доходам целевых бюджетных фондов* относятся доходы фонда Министерства РФ по атомной энергии.

Доходы бюджетов подразделяются на две группы.

1) *собственные доходы* бюджетов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами действующим законодательством (финансовая помощь не относится к собственным доходам соответствующего бюджета);

2) *регулирующие доходы*, получаемые бюджетами в форме отчислений от собственных доходов бюджетов других уровней бюджетной системы в соответствии с установленными на определенный срок нормативами отчислений. (Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы, который передает собственные доходы, либо законом о бюджете того уровня, который распределяет переданные ему собственные доходы бюджета другого уровня.)

Рассмотрим особенности формирования доходов бюджетов различных уровней бюджетной системы.

В доходы федерального бюджета зачисляются: собственные налоговые доходы федерального бюджета, кроме налоговых доходов,

передаваемых в виде регулирующих доходов бюджетам других уровней бюджетной системы; собственные неналоговые доходы; доходы субъектов Российской Федерации, централизуемые в федеральном бюджете для целевого финансирования централизованных мероприятий. В процессе исполнения федерального бюджета в его доходы поступают средства по взаимным расчетам из бюджетов субъектов Федерации и другие безвозмездные перечисления. К *налоговым доходам* федерального бюджета относятся:

- федеральные налоги и сборы, установленные налоговым законодательством, в соответствии с пропорциями их распределения между бюджетами, утверждаемыми федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

- таможенные пошлины, таможенные сборы и другие таможенные платежи;

- государственная пошлина.

Неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности;

- доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации;

- части прибыли унитарных предприятий, созданных Российской Федерацией, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых Правительством РФ.

В доходах федерального бюджета также учитываются:

- прибыль Банка России — по нормативам, установленным федеральными законами;

- доходы от внешнеэкономической деятельности. Собственные доходы федерального бюджета могут передаваться

бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам по установленным нормативам.

Доходы федеральных *целевых бюджетных фондов* являются частью доходов федерального бюджета. Однако их размер зависит от целевых налогов и сборов, установленных налоговым законодательством и распределяемых между федеральными и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет собственных и регулирующих налоговых доходов, кроме доходов, передаваемых в порядке регулирования местным бюджетам; доходов от использования имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации; доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации; других неналоговых доходов в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами и законами субъектов РФ.

К *налоговым доходам* бюджетов субъектов Российской Федерации относятся:

- собственные налоговые доходы бюджетов субъектов РФ от региональных налогов и сборов в соответствии с налоговым законодательством и пропорциями их распределения между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами, устанавливаемыми законом о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год;
- отчисления от федеральных регулирующих налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, кроме доходов от федеральных налогов и сборов, передаваемых в порядке бюджетного регулирования местным бюджетам.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в собственности субъектов РФ;
- доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов исполнительной власти субъектов;
- средств, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного субъектам;
- доходов в виде финансовой помощи, полученной от федерального бюджета;
- части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет, в размерах, устанавливаемых законами субъектов РФ;
- других неналоговых доходов.

Собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами Российской Федерации федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам по нормативам, утверждаемым законодательными или представительными органами субъектов Российской Федерации на срок не менее трех лет.

Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации вводят региональные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют налоговые льготы в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в бюджеты субъектов Федерации в

соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов, определенных законами субъектов Федерации о бюджете.

В части суммы федерального налога или сбора, поступающей в бюджет субъекта Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставляют отсрочки или рассрочки только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам бюджета субъекта Федерации перед федеральным бюджетом и соблюдении предельного размера дефицита бюджета и размера государственного долга субъекта Российской Федерации, установленных Бюджетным кодексом.

Доходы местных бюджетов формируются за счет: собственных доходов; доходов за счет отчислений от федеральных и региональных и регулирующих налогов и сборов; доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности; доходов от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления. Особое место в доходах местных бюджетов занимают ассигнования на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов РФ, компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований, другие неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления.

К *налоговым доходам* местных бюджетов относятся:

- собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством РФ;

- отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектом Федерации;

- государственная пошлина, кроме государственной пошлины, зачисляемой в доходы федерального бюджета, по нормативу 100% по месту нахождения кредитной организации, принявшей платеж.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет:

- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;

- средств, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям;

- доходов в виде финансовой помощи, полученной от федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации;

- части прибыли муниципальных унитарных' предприятий, остающейся после уплаты налогов и других обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления;

- других неналоговых доходов.

Доходы местных бюджетов могут быть переданы другим местным бюджетам по ставкам или нормативам, определяемым правовыми актами органов местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют льготы по их уплате в пределах прав, которыми они наделены в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и других обязательных платежей в местные бюджеты в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов, определенных правовыми актами представительных органов местного самоуправления о бюджете. В части сумм федеральных налогов или сборов, региональных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, отсрочки и рассрочки предоставляются только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы Российской Федерации и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга, установленных Бюджетным кодексом.

9.3. Расходы бюджета представляют собой процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии с законами и постановлениями о бюджетах на соответствующий финансовый год. Формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы базируется на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, нормативах финансовых затрат на оказание государственных услуг. Указанные нормативы устанавливаются Правительством Российской Федерации. В то же время, органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг в пределах своих финансовых возможностей.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на капитальные и текущие. Эта группировка устанавливается экономической классификацией расходов бюджетов. В расходах бюджетов указываются со знаком минус средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд.

Капитальные расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, связанных с расширенным воспроизводством, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Они обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность. К ним относятся расходы, предназначенные для инвестиций, на проведение капитального ремонта, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели и т.п.

В составе капитальных расходов бюджетов может формироваться *бюджет развития*. Он имеет целевое назначение и предназначен для финансирования приоритетных инвестиционных проектов и программ. Однако в последние годы в связи с необходимостью направления значительных средств на погашение государственного долга бюджет развития в составе федерального бюджета не выделяется.

Текущие расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущую работу органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и предприятиям отдельных отраслей экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций. Предоставление бюджетных средств на текущие нужды осуществляется в следующих формах:

- ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- средств на оплату товаров, работ, услуг, производимых или выполняемых по государственным или муниципальным контрактам;
- трансфертов населению;
- бюджетных кредитов юридическим лицам;
- субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- инвестиций в уставные капиталы юридических лиц;
- бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы, государственным внебюджетным фондам;

- кредитов и займов внутри страны за счет государственных внешних заимствований;
- кредитов иностранным государствам;
- средств на обслуживание долговых обязательств, включая государственные и муниципальные гарантии.

Расходы бюджетов подразделяются также на *процентные* и *непроцентные*. Процентные расходы — это расходы, направляемые на обслуживание государственного долга. Непроцентные расходы представляют собой расходы бюджета за вычетом процентных расходов. Процентные расходы обусловлены наличием государственного внутреннего и внешнего долга. Они носят непроизводительный характер и зависят от объема заимствований, сроков займов, процентов по займам. Значительное воздействие на процентные расходы оказывает курс рубля по отношению к валютам, в которых произведены заимствования и производятся выплаты процентов. Поэтому при девальвации рубля расходы на обслуживание внешних займов возрастают, и, наоборот, при укреплении рубля они сокращаются. Текущие и капитальные расходы бюджета — это часть непроцентных расходов.

Значительный удельный вес в расходах бюджетов занимают *расходы бюджетных учреждений*. Они включают: оплату труда работников этих учреждений; перечисление страховых взносов в государственные внебюджетные фонды; трансферты населению; командировочные и другие компенсационные выплаты; оплату товаров, работ, услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам, а также в соответствии с утвержденными сметами без заключения контрактов.

Закупки товаров, работ, услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются бюджетными учреждениями только на основании государственных или муниципальных контрактов. *Государственный или муниципальный контракт* представляет собой договор, заключенный органом государственной власти, местного самоуправления,

бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета. Совокупность государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета образует *государственный или муниципальный заказ*.

Большая роль в бюджетных расходах отводится *трансфертам населению*. Это бюджетные средства, выделяемые на безвозмездной и безвозвратной основах и предназначенные для финансирования обязательных выплат населению, предусмотренных законом или решением органа местного самоуправления. Трансферты населению включают: пенсии, стипендии, пособия, компенсации, другие социальные выплаты.

Из бюджета выделяются также средства на возвратной и платной основе в форме *бюджетного кредита* юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями.

Бюджетный кредит предоставляется на основании заключенного договора при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения обязательства по возврату кредита, имеющего высокую степень ликвидности. Способами обеспечения исполнения обязательств по возврату бюджетного кредита служат: банковские гарантии, поручительства, залог имущества, в том числе в виде ценных бумаг, паев, в размере не менее 100% предоставляемого кредита.

Перед предоставлением бюджетного кредита проводится предварительная проверка финансового состояния получателя кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом, а также целевого использования бюджетного кредита. Возврат бюджетного кредита и плата за пользование им приравниваются к платежам в бюджет.

Процентные и беспроцентные бюджетные кредиты на основании договора предоставляются государственным или муниципальным унитарным

предприятиям на условиях и в пределах лимитов, предусмотренных соответствующими бюджетами. Органы, исполняющие бюджет, ведут реестры предоставленных бюджетных кредитов по их получателям.

Бюджетная ссуда — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года. Бюджетные ссуды расширяют возможности перераспределения средств в рамках бюджетной системы. За их счет покрывается временная потребность в денежных средствах, вызванная временным лагом между поступлением доходов и финансированием расходов, — кассовый разрыв.

Субсидия — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы, физическим или юридическим лицам на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Субвенция — это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы, юридическим лицам на безвозмездной и безвозвратной основе для осуществления определенных целевых расходов.

Особое значение в бюджетных расходах имеют расходы на финансирование *бюджетных инвестиций*. Они предусматриваются соответствующим бюджетом при условии включения их в федеральную или региональную целевую программу либо на основании решения государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам — хозяйственным товариществам и обществам означает возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставного капитала и имущества этих организаций и оформляется участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в их уставном капитале. Долями участия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в уставном капитале

и имуществе управляют соответствующие органы управления государственным или муниципальным имуществом.

Для финансирования непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, в составе расходной части бюджетов создаются *резервные фонды* органов исполнительной власти и местного самоуправления. Кроме того, в составе федерального бюджета образуется *резервный фонд Президента РФ*. Его средства расходуются на финансирование непредвиденных и дополнительных расходов в соответствии с указами Президента.

Бюджет развития — это составная часть бюджета, относящаяся к капитальным расходам и используемая для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов.

Важнейшими принципами выделения государственных инвестиций через бюджет развития являются:

- 1) высокая экономическая эффективность реализуемых проектов;
- 2) софинансирование и диверсификация риска государства с частным капиталом;
- 3) конкурсность, срочность, возвратность и платность выделяемых на инвестиционные нужды средств.

Средства бюджета развития формируются за счет внутренних и внешних заимствований на инвестиционные цели, а также части доходов бюджетов. Они аккумулируются на специальных счетах органов Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации в учреждениях Банка России. Средства бюджета развития направляются на финансирование инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе, и исполнение обязательств по предоставленным инвесторам государственным гарантиям за счет средств бюджета развития.

Денежные средства бюджета развития используются на финансирование инвестиционных проектов на конкурсной основе на условиях возвратности, платности и срочности.

Государственные гарантии за счет средств бюджета развития являются обязательством органа исполнительной власти возместить кредитору за счет средств этого бюджета часть фактически предоставленных им средств на финансирование инвестиционного проекта в случае невозврата заемщиком основного долга в срок, установленный кредитным договором.

Денежные средства за счет средств бюджета развития выделяются путем кредитования инвестиционных проектов, обеспеченных собственными средствами инвестора и другими источниками финансовых ресурсов в дополнение к бюджетным средствам, а также за счет прямых инвестиций в имущество коммерческих организаций, реализующих инвестиционные проекты, при соответствующем увеличении доли государства в уставном капитале этих организаций.

Кредитование инвестиционных проектов осуществляется посредством оплаты счетов за товары, работы, услуги, необходимые для реализации этих проектов, в объемах и по графикам, которые согласованы с уполномоченными органами исполнительной власти.

Для каждого инвестиционного проекта разрабатывается *индивидуальная схема финансового обеспечения*, в том числе график перечисления денежных средств всеми соинвесторами, объем и формы государственного участия в финансировании и обеспечение возвратности получаемых денежных средств через залоговые схемы, безусловные контргарантии финансовых институтов и др. Возмещение вложенных за счет средств бюджета развития денежных средств обеспечивается путем возврата кредитов и уплаты процентов заемщиками, а также возврата средств от реализации имущества, используемого в качестве предмета залога, в случае прекращения реализации инвестиционного проекта по вине заемщика и в других случаях, предусмотренных условиями кредитного соглашения.

Таким образом, бюджет развития является важным источником инвестиций в расширенное воспроизводство, позволяет решать проблемы совершенствования государственного финансирования.

Оценка бюджетных потребностей, закрепление доходных источников, оказание финансовой помощи нижестоящим бюджетам базируются *на разграничении расходных полномочий и ответственности между уровнями бюджетной системы.*

Проведена инвентаризация расходных полномочий федерального, регионального и местных бюджетов, конкретизировано разграничение расходов и бюджетной ответственности органов власти и управления разных уровней.

В настоящее время применяется метод *нормативной оценки бюджетных потребностей* органов власти и управления разных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности. Разработаны следующие нормативы, утверждаемые Правительством РФ:

- финансирования расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и общее среднее образование, здравоохранение, государственное управление, выплату пособий семьям, имеющим детей;
- затрат на финансирование общественного транспорта, правоохранительной деятельности, учреждений культуры, физической культуры и спорта, другие нормативы, необходимые для определения обоснованных бюджетных потребностей субъектов Российской Федерации.

Оценка расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации проводится на нормативной основе. Субъекты переходят к нормативной оценке бюджетных потребностей бюджетов муниципальных образований.

Значения бюджетных нормативов базируются на минимальных государственных стандартах и социальных нормативах с учетом реальных возможностей консолидированного бюджета Российской Федерации по их финансированию в данном финансовом году. Нормативы дифференцируются

по регионам согласно единой методике с учетом объективно обусловленных географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей. Бюджетные нормативы используются для расчетов финансовой помощи регионам и не предопределяют уровень и структуру бюджетных расходов субъектов Российской Федерации.

При распределении финансовой помощи субъектам Российской Федерации учитывается отношение обоснованной нормативной бюджетной потребности региона в расчете на душу населения к средней (минимальной) обоснованной потребности по субъектам РФ — *индекс бюджетных расходов*. Он показывает, насколько больше или меньше необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в данном регионе по сравнению со средними или минимальными по Российской Федерации затратами для обеспечения сопоставимого уровня финансирования основных бюджетных расходов.

Рассмотрим *разграничение бюджетных полномочий* в сфере финансирования расходов из бюджетов разных уровней.

Только из федерального бюджета финансируются расходы на следующие мероприятия:

- общегосударственное управление;
- функционирование федеральной судебной системы;
- международную деятельность в общефедеральных интересах;
- национальную оборону и обеспечение безопасности государства, конверсию оборонных отраслей промышленности;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- государственную поддержку железнодорожного, воздушного и морского транспорта, а также атомной энергетики;
- ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- исследование и использование космического пространства;

- содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти Российской Федерации;
- формирование федеральной собственности;
- компенсацию государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат из федерального бюджета;
- обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации;
- пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
- проведение выборов и референдумов Российской Федерации;
- федеральную инвестиционную программу;
- обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;
- обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- финансовую поддержку субъектов Российской Федерации;
- официальный статистический учет;
- прочие расходы.

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

- государственная поддержка отраслей промышленности, кроме атомной энергетики, строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;
- обеспечение правоохранительной деятельности, противопожарной безопасности;

- научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;
- социальную защиту населения;
- охрану окружающей природной среды, воспроизводство природных ресурсов, гидрометеорологическую деятельность;
- предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- развитие федеративных и национальных отношений;
- обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов Федерации;
- обеспечение деятельности средств массовой информации.

Распределение и закрепление расходов между бюджетами разных уровней производится по согласованию органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и утверждается соответствующими законами о бюджетах либо по согласованию органа государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Если в законодательных или других правовых актах установлены бюджетные обязательства, реализуемые из бюджетов различных уровней, то имеет место разграничение расходных полномочий по финансированию каждого вида обязательств между бюджетами различных уровней.

За счет средств федеральной адресной инвестиционной программы и федеральных целевых программ могут финансироваться объекты государственной собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности. При исполнении федерального бюджета ассигнования передаются бюджетам субъектов Федерации и местным бюджетам.

Из средств бюджетов субъектов Федерации финансируются расходы на следующие цели:

- функционирование органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Федерации;
- обслуживание и погашение государственного долга субъектов Федерации;
- проведение выборов и референдумов субъектов Федерации;
- реализацию региональных целевых программ;
- формирование государственной собственности субъектов Федерации;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации;
- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Федерации;
- обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов Федерации;
- оказание финансовой помощи местным бюджетам;
- осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
- компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Федерации, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов.

Только из средств местных бюджетов финансируются расходы на следующие цели:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование и управление муниципальной собственностью;
- организацию, содержание и развитие учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;

- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- организацию, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований; организацию утилизации и переработки бытовых отходов, кроме радиоактивных;
- содержание мест захоронения;
- организацию транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- охрану окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
- реализацию целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- содержание муниципальных архивов;
- проведение муниципальных выборов и местных референдумов;
- прочие расходы.

Таким образом, расходы бюджетов различных уровней имеют серьезные различия, обусловленные разграничением полномочий и предметов ведения между различными органами власти и управления. Они определяются функциями и задачами, которые выполняют законодательные и исполнительные органы власти того или иного уровня. Общая тенденция в области расходов бюджетов направлена на их сокращение путем

рационализации, отказа от финансирования неэффективных мероприятий, расширения принципа субсидиарности, адресности и прозрачности.

Вопросы для повторения:

- 1) Дайте определение бюджетной классификации.
- 2) Что включает в себя бюджетная классификация Российской Федерации?
- 3) Как формируются доходы бюджета РФ?
- 4) Что относится к неналоговым доходам?
- 5) Что представляют собой расходы бюджета?
- 6) На какие виды делятся расходы бюджета?

Литература:

- 1) Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., ЮНИТИ, 2002.
- 2) Якобсон Л.П. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М., ГУВШЭ, 2000.
- 3) Бюджетный кодекс РФ. – М., Проспект, 2007.
- 4) Г.Б. Поляк. Бюджетная система России. – М., ЮНИТИ, 2000.
- 5) Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики. – М., ИНФРА –М, 2000г.

Тестовые контрольные задания

1. Выберите правильное определение бюджетной классификации:
 - 1) это группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, источников финансирования дефицитов бюджетов и государственного долга

- 2) это совокупность институтов и инструментов, используемых государством для централизации части национального дохода в бюджетах всех уровней с их последующим перераспределением в интересах государства
- 3) это основное звено государственных и муниципальных финансов, состоящее из доходов и расходов бюджетов различных уровней и органов бюджетного администрирования

2. Экономическая классификация расходов бюджетов является :

- 1) группировкой расходов бюджетов всех уровней, которая отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства
- 2) группировкой расходов бюджетов всех уровней по экономическому содержанию
- 3) группировкой заемных средств, привлекаемых Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов.

3. Доходы бюджетов – это:

- 1) часть бюджетов, связанных с расширенным воспроизводством, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований
- 2) это часть национального дохода, мобилизуемая государством в централизованные фонды денежных средств — бюджеты всех уровней бюджетной системы и бюджеты государственных внебюджетных фондов, в виде индивидуально безвозмездных платежей, взимаемых с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих

им денежных средств, обусловленная необходимостью обеспечения функционирования государства

3) это часть национального дохода, поступающая в процессе перераспределения в централизованные фонды государства и органов местного самоуправления.

4. Расходы бюджетов – это:

1) это часть национального дохода, поступающая в процессе перераспределения в централизованные фонды государства и органов местного самоуправления

2) процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии с законами и постановлениями о бюджетах на соответствующий финансовый год

3) обязательный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц, применительно к товарам, перемещаемым через таможенную границу Российской Федерации

5. Капитальные расходы бюджетов – это:

1) часть расходов бюджетов, связанных с расширенным воспроизводством, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований

2) часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущую работу органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и предприятиям отдельных отраслей экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций

- 3) бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.

Тема 10: Бюджетный федерализм

10.1. Управленческая децентрализация и экономический федерализм.

10.2. Доходы территориальных бюджетов.

10.3. Бюджетный федерализм в переходной экономике.

10.1. С позиций экономической науки рассредоточение властных полномочий требует специального объяснения. В самом деле, отказ от монополии на принуждение чреват несогласованностью регулятивных и фискальных решений органов власти разного уровня. Кроме того, содержание дополнительных органов требует, при прочих равных условиях, дополнительных издержек. Какого рода выгоды способны компенсировать эти издержки?

Прежде всего следует указать на преимущества *управленческой (административной) децентрализации*, которая в тех или иных формах используется во всех крупных организациях, например, вооруженных силах, частных фирмах и т. д.

Управленческая децентрализация позволяет эффективнее использовать информацию в интересах, представленных главным образом на верхнем уровне иерархической структуры.

Для государственного сектора характерны разнообразные управленческие иерархии, в том числе структурированные преимущественно в территориальном разрезе. Их рациональное построение составляет исключительно важную задачу, однако как таковая она не является специфической для экономики общественного сектора. С точки зрения

экономической теории в этом случае имеет место не специфическая проблема федерализма, а один из вариантов проблемы принципала — агента.

Ни в экономическом, ни в правовом, ни в политическом плане федерализм не сводится к административной децентрализации. Это очевидно, если сравнить федеративные отношения с теми формами территориальной децентрализации, которые имеют место во взаимоотношениях руководства вооруженных сил с командующими округами, президентов транснациональных компаний с руководителями их национальных и региональных отделений и т. п. В рамках административной децентрализации территориальные руководители принимают ответственные решения, но действуют непосредственно от имени данной иерархической структуры и в ее интересах, именно ею наделяются полномочиями и ресурсами.

В противоположность этому органы власти субъектов Российской Федерации, штатов США или земель ФРГ представляют интересы избирателей-налогоплательщиков, проживающих на данной территории. Эти органы формулируют собственную политику от имени данного электората и используют право принуждения, основанное на собственных законах, для ее реализации. Данная политика приобретает конкретное выражение в налогах и бюджетных расходах.

Проблема принципала — агента значима, разумеется, и в ситуации федерализма. Однако в роли принципала для территориального органа власти выступает не федеральный орган и даже не общенациональный электорат, а избиратели региона. Так, если региональные выборы приносят победу партии, которая на федеральном уровне находится в оппозиции, территориальный орган власти не только вправе, но и обязан проводить политический курс, существенно расходящийся с курсом федеральных властей. Другой вопрос, что задача при этом решается в рамках *ограничений*, налагаемых федеральными законами, в которых, в идеале, выражена медианная позиция общенационального электората. Степень развития

бюджетного федерализма определяется именно мерой таких ограничений в формировании и расходовании средств.

Если пределы самостоятельности крайне узки, т. е. у региональных властей, по существу, нет ресурсов, которыми можно свободно распоряжаться, федерализм лишен экономического содержания. Если же эти пределы широки, возникает проблема согласованности политики территорий и федерации. В принципе, эта проблема разрешима на основе так называемого *субсидиарного подхода*, при котором деятельность властей более высокого уровня дополняет деятельность властей более низких уровней. Имеется в виду, что все задачи, решение которых в рамках отдельной территории технически возможно и не влечет больших потерь с точки зрения экономии на масштабе, должны относиться к исключительной сфере ответственности властей данной территории; что же касается общенациональных властей, то они призваны иметь дело только с задачами, которые на уровне территории не могут быть либо адекватно поставлены, либо эффективно решены.

Распределение бюджетных прав, в том числе права устанавливать налоги, при субсидиарном подходе производно от распределения сфер ответственности. Подобный подход имеет свои преимущества. Однако, как всегда в экономической науке, применительно к нему уместен вопрос о рациональной мере. В своем предельном выражении субсидиарный подход характерен скорее для межгосударственных образований (например, Европейского союза), чем для национальных государств.

10.2. Ресурсную основу бюджетного федерализма составляют доходы территориальных бюджетов. На территориальных уровнях, как и на общенациональном (федеральном) бюджетные поступления формируются в основном за счет налогов.

В начальный период становления бюджетного федерализма в России фактические доходы федерального бюджета превышали доходы

территориальных бюджетов в 1,2 раза, а к 1997 г. соотношение изменилось до 0,7. Однако это относится к доходам, поступившим в соответствующие бюджеты по завершении межтерриториальных перераспределительных процессов, которые регулируются федеральными законами. Решающую роль в формировании бюджетов территорий играют отчисления от федеральных налогов на доходы граждан, прибыль и добавленную стоимость. При этом за территориальными бюджетами закреплены преимущественно поступления от прямых налогов (подходного и на прибыль), тогда как отличающиеся наибольшей организационной простотой налоги (на добавленную стоимость и внешнюю торговлю, а также акцизы) поступают преимущественно или исключительно в федеральный бюджет. Вместе с тем значительную часть доходов территориальных бюджетов составляют так называемые безвозмездные перечисления (дотации, субвенции, трансферты и средства, получаемые в порядке зачета). Соответствующая доля доходов территориальных бюджетов в целом обнаруживает тенденцию к росту (12,4% в 1997 г. против 11,6% в 1992 г.).

Таким образом, преобладающая часть поступлений территориальных бюджетов в нашей стране непосредственно обусловлена использованием законного права принуждения, принадлежащего Российской Федерации в целом. Это относится как к безвозмездным перечислениям, так и к основным налоговым доходам, закрепленным за территориями. Как результаты общественного выбора, эти два типа поступлений различаются не столько с точки зрения субъектов, принимавших решения, сколько с позиций сроков, на которые эти решения рассчитывались (впрочем, на практике параметры закрепленных доходов территорий также не являлись стабильными).

Для собирательного обозначения различных форм передачи средств из одних звеньев бюджетной системы в другие будем далее использовать термин "бюджетные гранты". *Бюджетный грант* имеет место во всех случаях, когда некоторое поступление средств в территориальный бюджет непосредственно обусловлено законным решением, принятым органом

власти, не относящимся к данной территории. Бюджетный грант необязательно предполагает межбюджетное перечисление денег (трансферт). Во многих случаях средства, составляющие грант, остаются на территории, на которой собраны.

Вообще говоря, возможны бюджетные гранты, направленные «вверх» или «по горизонтали» бюджетной системы (территория может по своей инициативе ввести налог в пользу общенационального бюджета или другой территории).

Однако на практике гранты практически всегда направляются «сверху вниз». Таким образом, общенациональные и региональные власти содействуют выравниванию условий, в которых осуществляются производство локальных общественных благ и перераспределительные процессы на местах.

Специфические предпочтения, характерные для населения территории, выявляются тем точнее, чем адекватнее ее жители воспринимают предельные издержки поставки локальных общественных благ. Бюджетные гранты позволяют непосредственно не увязывать удовлетворение потребностей в локальных общественных благах с ростом налогообложения именно тех граждан, которые, проживая в регионе, потребляют данные блага. В результате возникает избыточное давление в пользу увеличения бюджетных расходов. Поскольку это происходит одновременно на всех территориях, предъявляющих спрос на гранты, то, при прочих равных условиях, возникает тенденция к превышению оптимального уровня совокупного налогового бремени.

В зависимости от соотношения грантов с бюджетными доходами, образуемыми на основе собственной политики территорий, различаются так называемые американская и германская модели бюджетного федерализма. Для первой характерно преобладание в бюджетных доходах территории налогов, непосредственно устанавливаемых ее легислатурой. Эта модель благоприятствует гибкости и самостоятельности бюджетной политики,

стимулируя повышение аллокационной эффективности. Второй присуща высокая доля бюджетных грантов. Ей соответствует относительно большее единство бюджетной политики в масштабе всей страны и, как правило, более активное перераспределение.

Модели характеризуют именно степень бюджетной самостоятельности территорий, а не сугубо количественные различия в соотношении федеральной и территориальной долей в консолидированном бюджете. Вместе с тем в странах, избравших германскую модель, доля федерального бюджета в суммарных доходах консолидированного, как правило, относительно выше. Так, в 1990-е гг. она составляла в ФРГ около 60%, а во Франции — более 80% против 50% в США и немногим более 40% в Канаде.

Если судить по данному показателю, Россию можно было бы ошибочно отнести к странам с американской моделью: на федеральный уровень в ней приходится около половины всех бюджетных доходов, причем эта доля в последние годы снижается. Однако преобладающую часть своих доходов территории получают на основе бюджетных решений, принятых на федеральном уровне. В России удельный вес грантов в доходах территориальных бюджетов исключительно велик даже для страны, последовательно использующей германскую модель.

Тем не менее бюджетный федерализм в нашей стране реален, поскольку органы власти субъектов федерации и органы местного самоуправления имеют возможность в определенных пределах принимать независимые бюджетные решения как в области расходов, так и в области доходов. Некоторую роль в этом отношении играет, в частности, налогообложение имущества. За бюджетами субъектов Российской Федерации закреплены налоги на имущество предприятий и на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения, а за местными бюджетами — налог на имущество физических лиц и земельный налог. В целом налоги на имущество дают почти 12% доходов территориальных бюджетов (или почти 15% их налоговых доходов).

В ряде зарубежных стран именно налоги на имущество, особенно недвижимое, обеспечивают реальную самостоятельность бюджетной политики на локальном (муниципальном) уровне. Недвижимость очевидным образом локализована, что издавна делало ее привлекательным объектом местного налогообложения.

При этом пользование строениями и земельными участками тесно корреспондирует с потреблением целого ряда локальных общественных благ, обеспечивающих коммуникации, безопасность, удовлетворительное гигиеническое состояние территории и т. д. Налогообложение недвижимости представляет интерес, помимо всего, еще и потому, что его рассмотрение позволяет уловить специфику перемещения налогового бремени в условиях бюджетного федерализма.

10.3. В плановой экономике государственный бюджет служил прежде всего составной частью и инструментом реализации единого в своей основе народнохозяйственного плана. Это резко ограничивало возможности бюджетной децентрализации. Дело не только в том, что в бюджетных доходах преобладали общегосударственные источники, а в расходах — ассигнования общенационального (федерального) бюджета. Еще важнее, что бюджеты территорий непосредственно выступали в роли составных частей бюджета страны.

Так, государственный бюджет СССР включал бюджеты республик, в свою очередь объединявшие бюджеты краев, областей и т. д. Основные параметры единого государственного бюджета ежегодно утверждались на союзном уровне, а на долю территорий оставалась главным образом некоторая детализация, причем и ее характер в основном предопределялся политическими и методическими установками центра. Республиканские, краевые, областные и местные бюджеты формировались на основе централизованно разрабатывавшихся нормативов. Такой подход отвечал

природе планового хозяйства, в котором высший приоритет безоговорочно отдавался целям, определявшимся на общегосударственном уровне.

В рыночной экономике решающее значение, в принципе, имеют разнообразные, подчас уникальные предпочтения индивидов. Рынок демонстрирует свои достоинства прежде всего в ситуациях, когда потребитель или производитель имеет возможность сделать выбор индивидуально, руководствуясь собственными оценками полезности, и когда улучшение положения данного индивида не сказывается отрицательно на положении других (такова идея Парето-оптимизации).

Коллективный выбор предстает в этом контексте как нечто скорее вынужденное, обусловленное специфическими свойствами общественных благ. Чем больше число людей, которым приходится делать выбор совместно, тем вероятнее значительное несовпадение их предпочтений и тем труднее обеспечить адекватное выявление и эффективную реализацию этих предпочтений.

Рассуждая теоретически, для каждого общественного блага желательно как можно точнее определить круг его пользователей, с тем чтобы именно эти люди, с одной стороны, решали, в каких масштабах и каким образом данное благо производить, а с другой — брали на себя финансирование его поставки. Следовать такому принципу — значит использовать преимущества бюджетной децентрализации все не только управленческом, но также в экономическом и политическом смысле.

Итак, характеру рыночной экономики в целом адекватен субсидиарный подход к аллокации ресурсов общественного сектора. Элементы такого подхода в той или иной степени стали проявляться во всех постсоциалистических странах. Однако эта тенденция, обеспечивающая повышение аллокационной эффективности в сфере производства общественных благ, объективно вступает в противоречие с требованиями межтерриториального перераспределения.

Конфликт между аллокационным и распределительным аспектами территориальной политики определяет наиболее сложные коллизии бюджетного федерализма вообще, а в странах, переходящих от планового хозяйства к рыночному, данному конфликту свойственна особая острота. Дело в том, что территориальная структура плановой экономики складывалась без учета потребностей в налоговом самообеспечении территорий.

В рыночной экономике такой учет в определенной степени осуществляется спонтанно, поскольку миграция капиталов и населения взаимосвязана с территориальным развитием инфраструктуры и ее налоговым финансированием, равно как и с социальными расходами территориальных бюджетов. В плановом хозяйстве взаимная адекватность производства частных благ, инфраструктуры и социального развития на территории, с одной стороны, не была экономически и политически необходимой, а с другой — частично достигалась не на основе бюджетного федерализма, а с помощью так называемых ведомственных объектов. Жилье, медицинские учреждения, объекты производственной инфраструктуры и коммунального хозяйства зачастую принадлежали предприятиям и обеспечивали прежде всего их нужды; затраты на содержание таких объектов включались в состав издержек предприятий и не проходили через бюджетную систему.

Вообще говоря, плановое хозяйство благоприятствовало утрате связи между налоговой базой территории и условиями жизни на ней. В то же время отсутствие демократии, характерное для стран с плановой экономикой, делало политически возможной такую меру межтерриториальных социальных различий, которую не способны позволить себе, например, страны Западной Европы. Так, при формально равном праве на образование, медицинское обслуживание, современное жилье и т. п. жители Москвы и отдаленных сельских районов СССР, особенно средне-азиатских, фактически находились в условиях разных исторических эпох.

Переход к рыночной экономике и демократии требует как повышения аллокационной эффективности в общественном секторе, так и более справедливого межтерриториального распределения. Для этого необходимо, с одной стороны, развивать реальный бюджетный федерализм, а с другой — вообще говоря, весьма активно использовать бюджетные гранты. Найти компромисс между такого рода противоречивыми требованиями трудно даже для стран Центральной Европы, территории которых относительно невелики, а структура хозяйства во многом сложилась в предвоенный период в условиях рынка и бюджетной децентрализации.

В наиболее сложном положении находится Россия, размещение важнейших производств в которой происходило в специфических условиях социалистической индустриализации, в том числе на основе принудительной миграции. В определенной мере аналогичные проблемы характерны для Китая, однако в этой стране сделан выбор в пользу последовательной экономической децентрализации.

Наделение территориальных властей широкой самостоятельностью в экономической области (при ограниченных масштабах приватизации и относительно узких правах руководителей государственных предприятий) — основное направление реформирования государственного сектора в Китае. Это касается не только бюджетной политики, но и различного рода инвестиционной деятельности, государственного предпринимательства. Таким образом, экономический федерализм в Китае на практике значительно шире бюджетного. Реформирование привело к существенному повышению эффективности в государственном секторе, но межтерриториальные различия при этом продолжают в целом углубляться.

В России в 1990-е гг. предпринимались попытки *одновременно* осуществлять реальную бюджетную децентрализацию и активно выравнять различия в развитии общественного сектора, прежде всего в социальной области. Это происходило в условиях экономического спада, причем весьма неравномерного в территориальном разрезе, что, с одной

стороны, обостряло проблему выравнивания, а с другой — затрудняло ее решение,

В 1996 г. величина валового регионального продукта на душу населения

различалась по субъектам Российской Федерации в 18 раз, а средний размер оплаты труда с учетом социальных выплат — в 11,5 раза. Менее 10% регионов являются чистыми донорами консолидированного бюджета. В свою очередь, на территории субъектов Российской Федерации весьма велики экономические и социальные различия между муниципальными образованиями, особенно между крупными городами и сельскими районами.

Вместе с тем недостижимо радикальное ограничение бюджетных грантов, которые применительно к ряду территорий составляют условия физического выживания населения. Любое практически реализуемое решение предполагает компромисс между требованиями эффективности и справедливости. Такой компромисс в данном случае политически уязвим, и в нашей стране в 1990-е гг. не удалось обеспечить его недвусмысленность и стабильность.

Вместе с тем неустойчивость компромисса, при которой его конкретные

параметры фиксируются во многом лишь бюджетом отдельного года (и он, в свою очередь, выполняется беззупречно), не позволяет надежно определять возможности территориальных властей на перспективу, а следовательно, и область их реальной ответственности за состояние дел на территории. В таких обстоятельствах затруднены как выработка долгосрочной политики, так и контроль со стороны электората.

Стабилизация межбюджетных отношений тесно взаимосвязана со становлением институтов общественного выбора. Смысл и преимущества бюджетной децентрализации определяются способностью государственных и муниципальных органов адекватно отражать предпочтения населения с учетом их территориальной дифференциации. Следовательно, важную роль

играют навыки демократического осуществления власти, степень вовлеченности граждан в решение местных проблем и реальная мера влияния избирателей на политику налогообложения и бюджетных расходов.

Формирование эффективно функционирующего общественного сектора, в том числе на уровне территориальных общностей граждан,— одно из решающих условий создания современной высокоразвитой рыночной экономики. Оно требует времени и настойчивых усилий, опирающихся на знание теории и анализ конкретной ситуации в стране.

Вопросы для повторения:

1. С каких позиций экономическая теория рассматривает проблемы бюджетного федерализма?
2. В чем заключается специфика субсидиарного подхода?
3. Каково содержание теоремы о децентрализации?
4. Что такое бюджетный грант?
5. Какие факторы влияют на развитие бюджетного федерализма в период перехода от плановой экономики к рыночной?
6. Какова специфика условий развития бюджетного федерализма в России в 1990-х гг.?

Литература:

- 1) Ботин О.И. Бюджетный федерализм России: проблемы урегулирования и правления. – М., МГУ, 1999.
- 2) Валентэй С.Д. Федерализм : российская история и российская реальность. – М., Институт экономики РАН, 1998.
- 3) Якобсон Л.П. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. – М., ГУВШЭ, 2000.

Тестовые контрольные задания

1. Субсидиарный подход – это:

- 1) подход, при котором деятельность властей более высокого уровня дополняет деятельность властей более низких уровней
- 2) подход, при котором деятельность властей более низкого уровня дополняет деятельность властей более высоких уровней

2. Ресурсную основу бюджетного федерализма составляют:

- 1) доходы территориальных бюджетов
- 2) расходы территориальных бюджетов
- 3) доходы федеральных бюджетов

3. Для американской модели характерно:

- 1) высокая доля бюджетных грантов, ей соответствует относительно большее единство бюджетной политики в масштабе всей страны и, как правило, более активное перераспределение
- 2) преобладание в бюджетных доходах территории налогов, непосредственно устанавливаемых ее легислатурой

4. Одним из решающих условий создания современной высокоразвитой рыночной экономики является:

- 1) формирование эффективно функционирующего общественного сектора, в том числе на уровне территориальных общностей граждан;
- 2) снижение доли общественного сектора
- 3) формирование эффективно функционирующего общественного сектора только на уровне территориальных общностей граждан

Тема 11: Финансовые органы

11.1 Министерство финансов Российской Федерации

11.2 Министерство финансов Пензенской области

11.3 Финансовое управление города Пензы

11.4 Финансовое управление города Заречного

11.5 Счетная палата Российской Федерации

11.6 Федеральное казначейство Российской Федерации

11.7 Центральный Банк Российской Федерации

11.1 Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Федерального казначейства, а также контроль за исполнением таможенными органами нормативных правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров.

Министерство финансов Российской Федерации возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Министр финансов Российской Федерации несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации.

Количество заместителей Министра устанавливается Правительством Российской Федерации.

Структурными подразделениями Министерства финансов Российской Федерации являются департаменты по основным направлениям деятельности Министерства. В состав департаментов включаются отделы.

Министерство финансов Российской Федерации руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также Положением о Министерстве финансов Российской Федерации.

Полномочия Министерства финансов Российской Федерации:

1. вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

2. на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Министерство принимает следующие нормативные правовые акты:

2.1. порядок формирования отчетности об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и консолидированного бюджета Российской Федерации;

2.2. порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета;

2.3. порядок применения бюджетной классификации Российской Федерации;

2.3.1. порядок ведения Единого государственного реестра юридических лиц;

2.3.2. порядок, формы и сроки предоставления сведений и документов, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц;

2.3.3. порядок ведения Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей;

2.3.4. порядок, формы и сроки предоставления сведений и документов, содержащихся в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей;

2.3.5. порядок и сроки хранения регистрирующим органом содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей документов, а также порядок их передачи на постоянное хранение в государственные архивы;

2.3.6. порядок ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков;

2.4. формы налоговых деклараций, расчетов по налогам и порядок заполнения налоговых деклараций;

2.4.1. форма заявления о заключении договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, форма страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, форма документа, содержащего сведения о страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств по договору обязательного страхования;

2.5. форма таможенного приходного ордера, на основании которого производится уплата таможенных пошлин, налогов физическими лицами при перемещении товаров для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд при декларировании товаров;

2.6. форма акта о результатах совместной выверки расходования денежных средств плательщика, внесенных на счет таможенного органа;

2.7. акты, определяющие случаи, когда уплата таможенных платежей может обеспечиваться договором страхования;

2.8. акты, устанавливающие максимальные суммы одной банковской гарантии и максимальные суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком или одной организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных платежей;

2.9. порядок и условия включения страховых организаций в реестр страховых организаций, договоры страхования которых могут приниматься в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей;

2.10. форма требования об уплате таможенных платежей;

2.11. форма решения о взыскании в бесспорном порядке таможенных платежей за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках;

2.12. порядок контроля таможенной стоимости товаров совместно с Федеральной таможенной службой;

2.13. порядок ведения государственной долговой книги Российской Федерации и передачи Министерству финансов Российской Федерации информации из государственной долговой книги субъекта Российской Федерации и муниципальной долговой книги;

2.14. порядок формирования государственного регистрационного номера, присваиваемого выпускам государственных и муниципальных ценных бумаг и иных долговых обязательств;

2.15. отчеты об итогах эмиссии федеральных государственных ценных бумаг;

2.16. стандарты раскрытия информации о ценных бумагах субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумагах, содержащейся в решении о выпуске ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг и в отчете об итогах эмиссии этих ценных бумаг;

2.17. форма заявления о государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг, а также форма представления отчетов об итогах эмиссии указанных ценных бумаг;

2.18. условия эмиссии и обращения федеральных государственных ценных бумаг и решения об эмиссии отдельных выпусков федеральных государственных ценных бумаг;

2.19. предельные нормы компенсации за использование личных легковых автомобилей и мотоциклов для служебных поездок;

2.20. нормы расходов по приему и обслуживанию иностранных делегаций и отдельных лиц федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральными учреждениями;

2.21. порядок ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности;

2.22. порядок определения цен на драгоценные металлы, а также изделия из них, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;

2.23. акт о порядке учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней, продукции из них и ведения отчетности при их производстве, использовании и обращении;

2.24. акты по вопросам регулирования, контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений;

2.25. формы и сроки представления отчетности о лотереях;

2.26. требования финансовой устойчивости страховщиков, а также формы учета и отчетности страховщиков;

2.27. акты, устанавливающие режим охраны помещений (территории), используемых для осуществления деятельности по изготовлению защищенной полиграфической продукции, требования по учету защищенной полиграфической продукции, а также технические требования и условия изготовления защищенной полиграфической продукции;

2.28. регламент работы и состав экспертной комиссии по рассмотрению материалов, представленных для получения лицензий на осуществление деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также на торговлю указанной продукцией;

2.28.1. квалификационные требования, предъявляемые к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации;

2.28.2. квалификационные требования, предъявляемые к руководителю финансового органа муниципального образования;

2.28.3. порядок предоставления финансовому органу муниципального образования информации о начислении и уплате налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального образования;

2.28.4. порядок аккредитации рейтинговых агентств и ведения реестра аккредитованных рейтинговых агентств;

- 2.28.5. федеральные стандарты аудиторской деятельности;
- 2.28.6. правила независимости аудиторов и аудиторских организаций;
- 2.28.7. порядок выдачи квалификационного аттестата аудитора и его форма;
- 2.28.8. порядок ведения реестра аудиторов и аудиторских организаций и контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций, а также перечень включаемых в них сведений;
- 2.28.9. порядок ведения государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов;
- 2.28.10. положение о совете по аудиторской деятельности и положение о рабочем органе совета по аудиторской деятельности;
- 2.28.11. порядок назначения и осуществления проверки саморегулируемой организации аудиторов, программа проверки, а также порядок оформления ее результатов;
- 2.28.12. порядок проведения квалификационного экзамена лица, претендующего на получение квалификационного аттестата аудитора;
- 2.28.13. порядок создания единой аттестационной комиссии;
- 2.28.14. требования к соглашению о прямом возмещении убытков, порядок расчетов между страховщиком, осуществившим прямое возмещение убытков, и страховщиком, который застраховал гражданскую ответственность лица, причинившего вред, а также особенности бухгалтерского учета по операциям, связанным с прямым возмещением убытков;
- 2.29. нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных Министерству федеральных служб, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными

конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

3. осуществляет:

3.1. составление проекта федерального бюджета;

3.2. утверждение и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета;

3.3. представление в Правительство Российской Федерации отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;

3.4. управление в установленном порядке средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации;

3.5. методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов;

3.6. методологическое обеспечение кассового обслуживания органами федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

3.7. организацию ведения главными распорядителями средств федерального бюджета мониторинга бюджетного сектора;

3.8. заключение от имени Российской Федерации договоров о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоров обеспечения регрессных требований гаранта;

3.9. управление в установленном порядке государственным долгом Российской Федерации;

3.10. ведение государственной долговой книги Российской Федерации и учет информации о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

3.11. выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг;

3.12. государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг;

3.13. обеспечение предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

3.14. в установленном порядке ведение переговоров и подписание от имени Правительства Российской Федерации многосторонних соглашений с должниками и кредиторами в рамках Парижского клуба;

3.15. организацию формирования и использования ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации;

3.16. утверждение преискурантов цен на драгоценные камни, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;

3.17. организацию реализации международной схемы сертификации необработанных природных алмазов;

3.18. сбор, обработку и анализ информации о состоянии государственных и муниципальных финансов;

3.19. организацию перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

3.20. согласование решений Пенсионного фонда Российской Федерации об объемах и структуре размещения средств страховых взносов;

3.21. методическое руководство по использованию реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов, в целях учета расходных обязательств Российской Федерации;

3.22. аккредитацию рейтинговых агентств в целях реализации полномочий Министерства в установленной сфере деятельности, ведение реестра аккредитованных рейтинговых агентств;

3.23. ведение государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов, а также контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций;

3.24. анализ состояния рынка аудиторских услуг в Российской Федерации;

3.25. государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов;

3.26. определение порядка, сроков и формы отчета об исполнении саморегулируемыми организациями аудиторов, их членом или членами требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих аудиторскую деятельность;

3.27. определение порядка, сроков и формы сообщения саморегулируемыми организациями аудиторов о дополнительных требованиях, включенных в стандарты и кодекс профессиональной этики аудиторов;

3.28. согласование учредительных документов единой аттестационной комиссии и вносимых в них изменений;

3.29. внешний контроль качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в части 4 статьи 5 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»;

3.30. утверждение состава совета по аудиторской деятельности;

3.31. утверждение состава и численности рабочего органа совета по аудиторской деятельности;

3.32. координацию действий по участию профессионального объединения страховщиков в международных системах страхования;

4. в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Министерства, а также на проведение научно-исследовательских работ для иных государственных нужд в установленной сфере деятельности;

5. обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

6. осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на Министерство функций;

7. организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

8. обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;

9. обеспечивает мобилизационную подготовку Министерства, а также контроль и координацию деятельности находящихся в его ведении федеральных служб по их мобилизационной подготовке;

10. организует профессиональную подготовку работников Министерства, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

11. взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

12. осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Министерства;

13. осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Министерство финансов Российской Федерации с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

1. запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Министерства вопросам;

2. учреждать в установленном порядке знаки отличия в установленной сфере деятельности и награждать ими работников Министерства и находящихся в ведении Министерства федеральных служб, других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере;

3. привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к сфере деятельности Министерства, научные и иные организации, ученых и специалистов;

4. создавать координационные и совещательные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности;

5. учреждать в установленном порядке печатные средства массовой информации для публикации нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности и официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства и подведомственных ему федеральных служб.

Министерство финансов Российской Федерации в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Ограничения не распространяются на полномочия Министра по управлению имуществом, закрепленным за Министерством на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Министерства и его структурных подразделений.

При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Министерство не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Структура Министерства финансов Российской Федерации приведена в приложении 9.

11.2 Министерство финансов Пензенской области является исполнительным органом государственной власти Пензенской области, осуществляющим проведение единой государственной финансовой, бюджетной и налоговой политики в Пензенской области и координирующим деятельность в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти Пензенской области.

Министерство взаимодействует с другими исполнительными органами государственной власти Пензенской области, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области, общественными и иными объединениями, другими организациями независимо от их организационно-правовой формы по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства.

Министерство возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Губернатором Пензенской области в установленном порядке.

Министр персонально несет ответственность за выполнение возложенных на Министерство полномочий.

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Пензенской области в установленном порядке. В период отсутствия Министра (нахождение в отпуске, командировка, временная нетрудоспособность и иные причины) его обязанности исполняет один из заместителей Министра в соответствии с распределением обязанностей.

В Министерстве образуется коллегия в составе Министра (председатель коллегии) и его заместителей. В состав коллегии могут включаться иные руководящие работники и специалисты Министерства.

Положение о коллегии, члены коллегии, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Правительством Пензенской области по представлению Министра, согласованному с Вице-губернатором – руководителем аппарата Правительства Пензенской области, начальником Управления государственной службы и кадров Правительства Пензенской области.

Коллегия рассматривает основные вопросы по совершенствованию контрольно-экономической работы, составлению проекта и исполнению

бюджета Пензенской области и другие наиболее важные вопросы деятельности Министерства.

Министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, Уставом Пензенской области, законами Пензенской области, постановлениями и распоряжениями Губернатора и Правительства Пензенской области, приказами Министерства финансов Российской Федерации, а также Положением о Министерстве финансов Пензенской области.

Министерство является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, соответствующие печати, штампы и бланки установленного образца и счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пензенской области; осуществляет в соответствии с федеральными законами и законами Пензенской области имущественные и неимущественные права, несет обязанности, может быть истцом и ответчиком в суде.

Министерство в установленном законом порядке владеет и пользуется обособленным имуществом, являющимся государственной собственностью Пензенской области, закрепленным за ним на праве оперативного управления.

Финансирование расходов на содержание Министерства осуществляется за счет средств, предусмотренных в бюджете Пензенской области.

Положение о Министерстве и предельная численность работников Министерства утверждаются Правительством Пензенской области.

Ликвидация, реорганизация и переименование Министерства производится в порядке, установленном действующим законодательством.

Полномочия Министерства финансов Пензенской области:

1. В области бюджетного планирования:

1.1. Организация составления и непосредственное составление проекта бюджета Пензенской области, представление его в Правительство Пензенской области, участие в разработке проекта бюджета территориальных государственных внебюджетных фондов.

1.2. Осуществление методологического руководства в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Пензенской области.

1.3. Разработка и представление в Правительство Пензенской области основных направлений бюджетной и налоговой политики.

1.4. Разработка прогноза консолидированного бюджета Пензенской области.

1.5. Установление порядка и методики планирования бюджетных ассигнований.

1.6. Разработка и доведение предельных объемов бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджета Пензенской области и порядка представления главными распорядителями средств бюджета Пензенской области обоснований бюджетных ассигнований.

1.7. Участие в подготовке проектов методик распределения и порядков предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Пензенской области другим бюджетам бюджетной системы Пензенской области.

1.8. Формирование свода реестров расходных обязательств муниципальных образований Пензенской области.

1.9. Утверждение перечня кодов подвидов по видам доходов, главными администраторами которых являются органы государственной власти Пензенской области, органы управления территориальными государственными внебюджетными фондами Пензенской области и (или) находящиеся в их ведении бюджетные учреждения.

1.10. Установление порядка определения перечня и кодов целевых статей и (или) видов расходов бюджета, финансовое обеспечение которых

осуществляется за счет субвенций или межбюджетных субсидий, предоставляемых за счет средств бюджета Пензенской области.

1.11. Подготовка предложений по установлению нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с законодательством о налогах и сборах в бюджет Пензенской области.

2. В области организации исполнения бюджета:

2.1. Организация исполнения бюджета Пензенской области.

2.2. Ведение реестра расходных обязательств Пензенской области.

2.3. Установление порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета Пензенской области, бюджетных росписей главных распорядителей средств бюджета Пензенской области.

2.4. Составление и ведение сводной бюджетной росписи бюджета Пензенской области.

2.5. Установление порядка составления и ведения кассового плана исполнения бюджета Пензенской области.

2.6. Составление и ведение кассового плана исполнения бюджета Пензенской области.

2.7. Установление порядка открытия и ведения лицевых счетов получателей средств бюджета Пензенской области, открываемых в Министерстве.

2.8. Открытие и ведение лицевых счетов получателей средств бюджета Пензенской области.

2.9. Доведение до главных распорядителей средств бюджета Пензенской области показателей сводной бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств.

2.10. Управление средствами на едином счете бюджета Пензенской области.

2.11. Установление порядка утверждения и доведения до главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств

предельного объема оплаты денежных обязательств в соответствии со статьей 226.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

2.12. Установление порядка составления бюджетной отчетности бюджета Пензенской области.

2.13. Проведение анализа исполнения расходов бюджета Пензенской области, целесообразности и рациональности использования бюджетных средств.

2.14. Принятие решения о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в соответствии со статьей 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

2.15. Осуществление бюджетных полномочий главного администратора и администратора доходов бюджета Пензенской области в части администрируемых видов доходов.

2.16. Установление порядка санкционирования оплаты денежных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований по источникам финансирования дефицита бюджета.

2.17. Установление порядков исполнения бюджета Пензенской области по расходам и по источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

2.18. Установление порядка представления в Министерство реестров расходных обязательств муниципальных образований Пензенской области.

2.19. Составление бюджетной отчетности Пензенской области в установленном порядке.

2.20. Предоставление бюджетных кредитов в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных законом о бюджете Пензенской области на очередной финансовый год и плановый период.

2.21. Предоставление бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований Пензенской области на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении их бюджетов.

2.22. Проведение оценки надежности (ликвидности) банковской гарантии, поручительства при предоставлении бюджетных кредитов в установленном Министерством порядке.

2.23. Установление в соответствии с общими требованиями, определяемыми Министерством финансов Российской Федерации, порядка взыскания остатков непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени.

2.24. Исполнение судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджета Пензенской области по денежным обязательствам бюджетных учреждений Пензенской области.

2.25. Исполнение судебных актов по искам к Пензенской области о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействий) государственных органов либо должностных лиц этих органов.

2.26. Представление интересов Пензенской области в арбитражном суде, судах общей юрисдикции, у мировых судей в соответствии с действующим законодательством.

2.27. Согласование с налоговыми органами предоставление отсрочек, рассрочек или инвестиционных налоговых кредитов по федеральным и региональным налогам в части сумм, подлежащих зачислению в бюджет Пензенской области.

2.28. Формирование отчетности об исполнении консолидированного бюджета Пензенской области и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда.

3. В области финансового контроля за исполнением бюджета:

3.1. Осуществление финансового контроля за операциями с бюджетными средствами получателей средств бюджета Пензенской области, средствами администраторов источников финансирования дефицита бюджета Пензенской области, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных гарантий

условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

3.2. Осуществление предварительного, текущего и последующего контроля за исполнением бюджета Пензенской области, а также проведение проверок местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из бюджета Пензенской области.

3.3. Составление протоколов об административных правонарушениях в области бюджетного законодательства в части, касающейся средств бюджета Пензенской области и средств местных бюджетов.

4. В области управления государственным долгом Пензенской области:

4.1. Разработка по поручению Правительства Пензенской области программы государственных внутренних заимствований Пензенской области.

4.2. Ведение Государственной долговой книги Пензенской области.

4.3. Ведение учета гарантий, выданных от имени Пензенской области, исполнения обязательств принципала, обеспеченных гарантиями, а также учета осуществления гарантом платежей по выданным кредитам.

4.4. Установление порядка проведения анализа финансового состояния принципала в целях предоставления государственной гарантии Пензенской области и его проведение.

4.5. Установление объема, порядка и сроков передачи в Министерство информации о долговых обязательствах муниципальных образований Пензенской области, отраженных в долговых книгах муниципальных образований Пензенской области.

5. В области организации деятельности Министерства:

5.1. Разработка проектов законов Пензенской области, нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Пензенской области по вопросам, относящимся к сфере деятельности Министерства.

5.2. Осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке и гражданской обороне в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5.3. Обеспечение профессиональной переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих Министерства, организация взаимодействия с органами местного самоуправления по вопросам повышения квалификации работников финансовых органов Пензенской области.

5.4. Осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации работы по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Министерства.

5.5. Осуществление приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством срок.

6. Осуществление иных полномочий в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными актами бюджетного законодательства Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Пензенской области, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Пензенской области.

Структуру Министерства финансов Пензенской области приведена в приложении 1.

11.3 Финансовое управление г. Пензы – иной исполнительный орган местного самоуправления, осуществляющий проведение единой бюджетно-финансовой и налоговой политики и координирующий деятельность других исполнительных органов местного самоуправления в этой сфере.

Финансовое управление г. Пензы обладает следующей компетенцией:

- 1) разрабатывает и реализует основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики в городе;
- 2) ежегодно составляет проект бюджета г. Пензы, направляет его Главе администрации г. Пензы для последующего представления его в Пензенскую городскую Думу для утверждения; организует исполнение бюджета города Пензы;
- 3) составляет отчет об исполнении бюджета г. Пензы, направляет его Главе администрации города для последующего его представления в Пензенскую городскую Думу для утверждения;
- 4) представляет отчет об исполнении бюджета г. Пензы на соответствующий год в установленном порядке в финансовый орган Пензенской области;
- 5) ведет муниципальную долговую книгу, осуществляет учет и контроль за состоянием долговых обязательств г. Пензы;
- 6) концентрирует финансовые ресурсы на приоритетных направлениях социально-экономического развития города;
- 7) участвует в разработке прогноза социально-экономического развития города;
- 8) участвует в работе по комплексному анализу развития экономики города, подготовке предложений по финансовому и налоговому стимулированию предпринимательской и другой хозяйственной деятельности, способствующей увеличению поступлений доходов в бюджет г. Пензы;
- 9) участвует в разработке и осуществлении мер по финансовому оздоровлению и структурной перестройке экономики, поддержке и защите интересов местных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- 10) участвует в подготовке целевых программ совместно с территориальными органами государственного управления и органами местного самоуправления, определяет потребность в финансовых ресурсах,

подготовке предложений об их распределении, обеспечении в установленном порядке их финансирования;

11) участвует в разработке предложений о налоговой политике, развитии и совершенствовании налоговой нормативной правовой базы;

12) составляет и ведет сводную бюджетную роспись г. Пензы;

13) осуществляет подготовку предложений о предельной численности работников исполнительных органов местного самоуправления и размерах ассигнований на содержание аппаратов этих органов; принимает участие в подготовке предложений по совершенствованию системы оплаты труда муниципальных служащих органов местного самоуправления города Пензы, осуществляет контроль за расходованием бюджетных средств, выделяемых на их содержание;

14) организует финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств;

15) устанавливает порядок составления бюджетной отчетности, составляет бюджетную отчетность города на основании сводной бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств города, представляет бюджетную отчетность города в Администрацию города Пензы;

16) проводит в пределах своей компетенции ревизии и тематические проверки получателей, главных распорядителей, распорядителей средств бюджета города Пензы, а также проверки по поручению вышестоящих финансовых органов Пензенской области, уполномоченных правоохранительных органов;

17) вправе требовать от главных распорядителей, распорядителей и получателей материалы, необходимые для составления проекта бюджета города и отчета о его исполнении;

18) утверждает для главных распорядителей, распорядителей и получателей лимиты бюджетных обязательств на очередной финансовый год;

19) проводит предварительную проверку финансового состояния юридического лица – получателя бюджетного кредита, его гаранта, или поручителя; до полного исполнения обязательств по бюджетному кредиту ведет учет основных и обеспечительных обязательств, а также в соответствии с условиями заключенных договоров (соглашений) осуществляет проверку финансового состояния заемщиков, гарантов, поручителей, достаточности суммы представленного обеспечения, осуществляет проверку целевого использования бюджетного кредита;

20) осуществляет анализ финансового состояния принципала в целях предоставления муниципальной гарантии; ведет учет выданных гарантий, исполнения обязательств принципала, обеспеченных гарантиями, а также учет осуществления гарантом платежей по выданным гарантиям;

21) по поручению Администрации г. Пензы заключает договоры о предоставлении средств бюджета г. Пензы на возвратной основе на основании постановлений Администрации г. Пензы, в пределах ассигнований, утвержденных решением Пензенской городской Думы о бюджете города Пензы на очередной финансовый год и плановый период;

22) участвует в разработке финансовых условий договоров и соглашений, подготовке предложений по осуществлению инвестиционной политики в городе, а также использованию средств инвестиционных фондов, включая их предоставление на возвратной основе;

23) осуществляет подготовку проектов постановлений, распоряжений Администрации города по финансово-бюджетным вопросам, осуществляет подготовку материалов по вопросам финансов и бюджета, сметно-финансовой дисциплины;

24) консультирует предприятия, организации и учреждения независимо от их организационно-правовой формы и подчиненности по применению законодательства по вопросам, входящим в его компетенцию, готовит предложения в финансовые органы Пензенской области по совершенствованию бюджетного и финансового законодательства;

25) обеспечивает внедрение и развитие информационных систем в Финансовом управлении г. Пензы;

26) подготавливает и согласовывает проекты решений Пензенской городской Думы по финансово-бюджетным вопросам и вопросам, касающимся муниципального имущества;

27) рассматривает обращения предприятий, организаций и учреждений, граждан по вопросам, входящим в компетенцию Финансового управления города Пензы;

28) является главным распорядителем средств бюджета г. Пензы и администратором поступлений в бюджет г. Пензы и источников внутреннего финансирования дефицита бюджета в случаях и порядке, установленных бюджетным законодательством;

29) согласовывает штатные расписания по главным распорядителям и распорядителям бюджетных средств, финансируемым из бюджета города Пензы;

30) выступает муниципальным заказчиком при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств;

31) выступает истцом и ответчиком в судах по вопросам, отнесенным к полномочиям Управления;

32) разрабатывает по поручению Администрации города программу муниципальных внутренних заимствований города, условий выпуска и размещения муниципальных займов города;

33) ведет реестр расходных обязательств города;

34) осуществляет открытие и ведение лицевых счетов получателей бюджетных средств;

35) осуществление иных полномочий, предусмотренных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и действующим законодательством.

Финансовым управлением руководит начальник управления на принципах единоначалия.

Начальник Финансового управления г. Пензы:

1. вправе запретить главным распорядителям и распорядителям бюджетных средств города Пензы изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах сметы в случае нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации главным распорядителем бюджетных средств;

2. вправе запретить получателю средств бюджета города Пензы осуществление отдельных расходов в случае нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации.

Начальник имеет право:

- 1) утверждать сводную бюджетную роспись города;
- 2) вносить изменения в сводную бюджетную роспись города;
- 3) утверждать лимиты бюджетных обязательств для главных распорядителей средств бюджета города;
- 4) вносить изменения в лимиты бюджетных обязательств;
- 5) давать разрешение на предоставление бюджетных кредитов из бюджета города.

Структура Финансового управления г. Пензы приведена в приложении 2.

11.4 Финансовое управление г. Заречного – это иной исполнительный орган местного самоуправления, осуществляющий проведение единой финансово-бюджетной и бюджетной политики и координирующий деятельность других исполнительных органов в этой сфере.

Финансовое управление создано для осуществления управленческих и иных функций некоммерческого характера в области формирования, исполнения бюджета города и контроля за его исполнением в соответствии с бюджетным процессом в г. Заречном.

За Финансовым управлением города закреплены вопросы, связанные с формированием, исполнением бюджета города и контролем за исполнением бюджета г. Заречного в соответствии с бюджетным законодательством.

Целью Финансового управления является формирование, исполнение бюджета города и контроль за исполнением в соответствии с бюджетным процессом в г. Заречном.

За Финансовым управлением закреплены следующие основные функции:

- 1) разработка и реализация основных направлений бюджетно-финансовой и бюджетной политики в городе;
- 2) ежегодное составление проекта бюджета города для последующего представления его в Собрание представителей для утверждения, организации исполнения бюджета г. Заречного;
- 3) составление отчета об исполнении бюджета г. Заречного;
- 4) управление муниципальным долгом города, ведение муниципальной долговой книги;
- 5) концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития города;
- 6) осуществление финансового контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, а также за использованием выделенных бюджетных средств из целевых бюджетных фондов города;
- 7) участие в установленном порядке в разработке прогнозов социально-экономического развития города;
- 8) составление и ведение сводной бюджетной росписи г. Заречного;
- 9) управление средствами бюджета г. Заречного;
- 10) осуществление контроля за соблюдением установленного порядка ведения бухгалтерского учета и составления отчетности по исполнению бюджета г. Заречного, организация контроля за постановкой бухгалтерского

учета и отчетности, правильным применением в муниципальных организациях действующих нормативно-правовых актов по вопросам бухгалтерского учета и отчетности;

11) проведение в пределах своей компетенции ревизии получателей средств городского бюджета, а также проверок по поручению правоохранительных органов города;

12) заключение по поручению Главы города соглашений на получение кредитов в кредитных организациях и бюджетах других уровней на покрытие временного кассового разрыва, возникшего в ходе исполнения бюджета города, контроль за своевременным его погашением и уплатой процентов, за целевым использованием предоставленных кредитов;

13) осуществление подготовки проектов постановлений и распоряжений Главы города по финансово-бюджетным вопросам, подготовка материалов по вопросам финансов и бюджета, сметно-финансовой дисциплины;

14) является исполнителем бюджета города, главным распорядителем средств бюджета г. Заречного;

15) согласование штатных расписаний по главным распорядителям и распорядителям кредитов, финансируемым из бюджета г. Заречного;

16) разрабатывает программу муниципальных заимствований;

17) осуществляет муниципальные заимствования;

18) предоставляет от имени муниципального образования муниципальные гарантии;

19) осуществляет полномочия Администратора по неналоговым доходам, поступающим в бюджет ЗАТО (закрытое административно-территориальное образование) Заречный, закрепленных за Финансовым управлением и за источниками финансирования дефицита бюджета ЗАТО Заречный Пензенской области;

20) ведет контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисления, учета, взыскания и принятия

решения о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет ЗАТО Заречный Пензенской области;

21) осуществление других полномочий в соответствии с законодательством, настоящим Уставом и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления г. Заречного.

Финансовым управлением руководит начальник управления на принципах единоначалия.

Структура Финансового управления г. Заречного приведена в приложении 3.

11.5 Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. В своей деятельности Счетная палата руководствуется Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими законами Российской Федерации. В рамках задач, определенных действующим законодательством, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью. Счетная палата является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием.

Задачи Счетной палаты

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;
- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная палата осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности.

Состав Счетной палаты

Счетная палата состоит из Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты, аппарата Счетной палаты. Структуру и штатное расписание аппарата Счетной палаты утверждает Коллегия Счетной палаты по представлению Председателя Счетной палаты в пределах средств на содержание Счетной палаты. Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую,

информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, что предусматривает:

- организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году;
- проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Российской Федерации, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации;
- анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготовку и внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного законодательства в целом;
- подготовку и представление заключений в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году;
- подготовку и представление заключений и ответов на запросы органов государственной власти Российской Федерации.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды. Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или

используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. На деятельность общественных объединений, негосударственных фондов и иных негосударственных некоммерческих организаций контрольные полномочия Счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств федерального бюджета, использованием федеральной собственности и управлением ею, а также в части предоставленных федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговых, таможенных и иных льгот и преимуществ.

Все органы государственной власти в Российской Федерации, органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности, и их должностные лица обязаны предоставлять по запросам Счетной палаты информацию, необходимую для обеспечения ее деятельности. При проведении ревизий и проверок Счетная палата получает от проверяемых предприятий, учреждений, организаций, банков и иных кредитно-финансовых учреждений всю необходимую документацию и информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию. По требованию Счетной палаты Центральный банк Российской Федерации, коммерческие банки и иные кредитно-финансовые учреждения обязаны предоставлять ей необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов. Остальные предприятия, учреждения и организации обязаны предоставлять по требованию Счетной палаты справки и копии документов по операциям и расчетам с ними. Отказ или уклонение должностных лиц указанных органов, предприятий, учреждений и организаций от своевременного предоставления необходимой информации или документации по требованию Счетной палаты, а также предоставление

ложной информации влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Счетная палата в процессе исполнения федерального бюджета контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями федерального бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложения по их устранению. Счетная палата ежеквартально по установленной форме представляет Федеральному Собранию Российской Федерации оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета, в котором приводятся фактические данные о формировании доходов и произведенных расходах в сравнении с утвержденными федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год показателями за истекший период, квартал.

Форма отчета утверждается Государственной Думой по согласованию с Советом Федерации. В целях обеспечения своевременного сбора и обработки информации, необходимой для составления Счетной палатой отчета об исполнении федерального бюджета, в Российской Федерации вводится обязательная для всех федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций финансовая отчетность. Решение о конкретных сроках введения и формах данной отчетности принимается Правительством Российской Федерации по представлению Счетной палаты. Данные оперативного контроля используются при планировании ревизий и проверок.

Комплексные ревизии и тематические проверки проводятся по месту расположения проверяемых объектов. Сроки, объемы и способы их проведения устанавливаются Счетной палатой. В ходе проведения ревизий и проверок на основе документального подтверждения законности производственно-хозяйственной деятельности, достоверности

бухгалтерского учета и финансовой отчетности определяется своевременность и полнота взаимных платежей проверяемого объекта и федерального бюджета. По итогам проведения ревизии или проверки составляется отчет, за достоверность которого соответствующие должностные лица Счетной палаты несут персональную ответственность. О результатах проведенных ревизий и проверок Счетная палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу, доводит их до сведения руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций. Об ущербе, причиненном государству, и о выявленных нарушениях закона Счетная палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу, а при выявлении нарушения законов, влекущего за собой уголовную ответственность, передает соответствующие материалы в правоохранительные органы. При проведении ревизий и проверок должностные лица Счетной палаты не должны вмешиваться в оперативную деятельность проверяемых объектов, а также предавать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления ее результатов в виде акта (заключения). Должностные лица Счетной палаты и привлеченные к ее работе специалисты могут использовать данные, полученные в ходе ревизий и проверок, только при выполнении работ, поручаемых Счетной палатой.

Счетная палата осуществляет контроль за:

- управлением и обслуживанием государственного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации;
- законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов, получаемых Правительством Российской Федерации от иностранных государств и финансовых организаций;
- эффективностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе;

- предоставлением государственных кредитов, а также предоставлением средств на безвозмездной основе иностранным государствам и международным организациям.

Контроль за федеральными внебюджетными фондами

Счетная палата контролирует формирование и эффективность использования средств федеральных внебюджетных фондов и валютных средств, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации.

Контроль за поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью

Счетная палата осуществляет контроль за поступлениями в федеральный бюджет средств, полученных:

- от распоряжения государственным имуществом (в том числе его приватизации, продажи);
- от управления объектами федеральной собственности.

Контроль за банковской системой

Счетная палата осуществляет контроль за:

- деятельностью Центрального банка Российской Федерации, его структурных подразделений, других банков и кредитно-финансовых учреждений в части обслуживания ими федерального бюджета;
- деятельностью Центрального банка Российской Федерации по обслуживанию государственного долга Российской Федерации.

Счетная палата Российской Федерации осуществляет проверки финансово-хозяйственной деятельности Центрального банка Российской Федерации, его структурных подразделений и учреждений. Указанные проверки осуществляются в соответствии с решениями Государственной

Думы, принимаемыми только на основании предложений Национального банковского совета.

Экспертиза и заключения Счетной палаты

Счетная палата проводит экспертизу и дает заключения по:

- проекту федерального бюджета, обоснованности его доходных и расходных статей, размерам государственного внутреннего и внешнего долга и дефицита федерального бюджета;
- проблемам бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации;
- проектам законодательных и иных нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Государственной Думы;
- проектам международных договоров Российской Федерации, влекущих правовые последствия для федерального бюджета;
- проектам программ, на финансирование которых используются средства федерального бюджета.

По другим вопросам, входящим в ее компетенцию, Счетная палата осуществляет подготовку и представление заключений или письменных ответов на основании:

- запросов Президента Российской Федерации;
- поручений Совета Федерации или Государственной Думы, оформленных соответствующими постановлениями;
- запросов комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы;
- запросов депутатов (членов) Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;
- запросов Правительства Российской Федерации;

- запросов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Решение о рассмотрении запроса и подготовке заключения или об отказе в этом принимается Коллегией Счетной палаты. В случае отказа Председатель Счетной палаты возвращает запрос с указанием причин отказа. Заключения Счетной палаты не могут содержать политических оценок решений, принимаемых органами представительной и исполнительной власти Российской Федерации по вопросам ее ведения.

Структура Счетной палаты приведена в приложении 4.

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

Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Федеральное казначейство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства финансов Российской Федерации, а также настоящим Положением.

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.

Федеральное казначейство осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1. доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;
2. ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;
3. открывает в Центральном банке Российской Федерации и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;
4. открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
5. ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
6. ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;
7. составляет и представляет в Министерство финансов Российской Федерации оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;
8. получает в установленном порядке от главных распорядителей средств федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и органов

местного самоуправления материалы, необходимые для составления отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;

9. осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

10. осуществляет прогнозирование и кассовое планирование средств федерального бюджета;

11. осуществляет управление операциями на едином счете федерального бюджета;

12. осуществляет в установленном порядке кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

13. обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе;

14. осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета;

15. осуществляет подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств;

16. обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности и вносит в Министерство финансов Российской Федерации предложения по его совершенствованию;

17. осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Федерального казначейства и реализацию возложенных на него функций;

18. обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;

19. обеспечивает своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

20. обеспечивает мобилизационную подготовку Федерального казначейства;

21. организует профессиональную подготовку работников Федерального казначейства, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

22. осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в ходе деятельности Федерального казначейства;

23. взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

24. в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Федерального казначейства, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

25. ведет реестр государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов;

26. осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

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

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

Федеральное казначейство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра финансов Российской Федерации.

Руководитель Федерального казначейства несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Федеральное казначейство полномочий.

Руководитель Федерального казначейства имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Министром финансов Российской Федерации по представлению руководителя Федерального казначейства.

Количество заместителей руководителя Федерального казначейства устанавливается Правительством Российской Федерации.

Структура Федерального казначейства приведена в приложении 10.

11.7 В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» целями деятельности Банка России являются: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации и обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Ключевым элементом правового статуса Центрального банка Российской Федерации является принцип независимости, который проявляется прежде всего в том, что Банк России выступает как особый публично-правовой институт, обладающий исключительным правом денежной эмиссии и организации денежного обращения. Он не является органом государственной власти, вместе с тем его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Банк России осуществляет независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного

самоуправления. Независимость статуса Банка России отражена в статье 75 Конституции Российской Федерации, а также в статьях 1 и 2 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Нормотворческие полномочия Банка России предполагают его исключительные права по изданию нормативных актов, обязательных для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц, по вопросам, отнесенным к его компетенции Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и иными федеральными законами. Банк России в соответствии с Конституцией Российской Федерации не обладает правом законодательной инициативы, однако его участие в законодательном процессе, помимо издания собственных правовых актов, обеспечивается также и тем, что проекты федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, касающиеся выполнения Банком России своих функций, должны направляться на заключение в Банк России.

Банк России является юридическим лицом. Уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью, при этом Банк России наделен имущественной и финансовой самостоятельностью. Полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, включая золотовалютные резервы Банка России, осуществляются самим Банком России в соответствии с целями и в порядке, которые установлены Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Изъятие и обременение обязательствами имущества Банка России без его согласия не допускаются, если иное не предусмотрено федеральным законом. Финансовая независимость Банка России выражается в том, что он осуществляет свои расходы за счет собственных доходов. Банк России вправе защищать интересы в судебном

порядке, в том числе в международных судах, судах иностранных государств и третейских судах.

Государство не отвечает по обязательствам Банка России, так же, как и Банк России – по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами. Банк России не отвечает по обязательствам кредитных организаций, а кредитные организации не отвечают по обязательствам Банка России, за исключением случаев, когда Банк России или кредитные организации принимают на себя такие обязательства.

В своей деятельности Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, которая назначает на должность и освобождает от должности Председателя Банка России (по представлению Президента Российской Федерации) и членов Совета директоров Банка России (по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации); направляет и отзывает представителей Государственной Думы в Национальном банковском совете Банка России в рамках своей квоты, а также рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и годовой отчет Банка России и принимает по ним решения. На основании предложения Национального банковского совета Банка России Государственная Дума вправе принять решение о проверке Счетной палатой Российской Федерации финансово-хозяйственной деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений. Кроме того, Государственная дума проводит парламентские слушания о деятельности Банка России с участием его представителей, а также заслушивает доклады Председателя Банка России о деятельности Банка России при представлении годового отчета и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

Целями деятельности Банка России являются:

- защита и обеспечение устойчивости рубля развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

Получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

Банк России выполняет следующие **функции**:

- 1) во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;
- 2) монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;
- 3) является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;
- 4) устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации;
- 5) устанавливает правила проведения банковских операций;
- 6) осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;

7) осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

8) принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их;

9) осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;

10) регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами;

11) осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства Российской Федерации все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России;

12) организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации;

13) определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами;

14) устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации;

15) устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;

16) принимает участие в разработке прогноза платежного баланса Российской Федерации и организует составление платежного баланса Российской Федерации;

17) устанавливает порядок и условия осуществления валютными биржами деятельности по организации проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты, осуществляет выдачу, приостановление и отзыв разрешений валютным биржам на организацию проведения операций по покупке и продаже иностранной валюты;

18) проводит анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные;

19) осуществляет иные функции в соответствии с федеральными законами.

Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Председатель Банка России назначается на должность Государственной Думой сроком на четыре года большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Кандидатуру для назначения на должность Председателя Банка России представляет Президент Российской Федерации не позднее чем за три месяца до истечения полномочий действующего Председателя Банка России.

В случае досрочного освобождения от должности Председателя Банка России Президент Российской Федерации представляет кандидатуру на эту должность в двухнедельный срок со дня указанного освобождения.

В случае отклонения предложенной на должность Председателя Банка России кандидатуры Президент Российской Федерации в течение двух недель вносит новую кандидатуру. Одна и та же кандидатура не может вноситься более двух раз.

Одно и то же лицо не может занимать должность Председателя Банка России более трех сроков подряд.

Государственная Дума вправе освободить от должности Председателя Банка России по представлению Президента Российской Федерации.

Председатель Банка России может быть освобожден от должности только в случаях:

- истечения срока полномочий;
- невозможности исполнения служебных обязанностей, подтвержденной заключением государственной медицинской комиссии;
- подачи личного заявления об отставке;
- совершения уголовно наказуемого деяния, установленного вступившим в законную силу приговором суда;
- нарушения федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России.

Председатель Банка России:

1) действует от имени Банка России и представляет без доверенности его интересы в отношениях с органами государственной власти, кредитными организациями, организациями иностранных государств, международными организациями, другими учреждениями и организациями;

2) председательствует на заседаниях Совета директоров. В случае равенства голосов голос Председателя Банка России является решающим;

3) подписывает нормативные акты Банка России, решения Совета директоров, протоколы заседаний Совета директоров, соглашения, заключаемые Банком России, и вправе делегировать право подписания

нормативных актов Банка России лицу, его замещающему, из числа членов Совета директоров;

4) назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Банка России, распределяет между ними обязанности;

5) вправе делегировать свои полномочия своим заместителям;

6) подписывает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми служащими и организациями Банка России;

7) несет всю полноту ответственности за деятельность Банка России;

8) обеспечивает реализацию функций Банка России в соответствии с настоящим Федеральным законом и принимает решения по всем вопросам, отнесенным федеральными законами к ведению Банка России, за исключением тех, по которым в соответствии с настоящим Федеральным законом решения принимаются Национальным банковским советом или Советом директоров.

Банк России имеет право осуществлять следующие банковские операции и сделки с российскими и иностранными кредитными организациями, Правительством Российской Федерации:

1) предоставлять кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами, если иное не установлено федеральным законом о федеральном бюджете;

2) покупать и продавать государственные ценные бумаги на открытом рынке;

3) покупать и продавать облигации, эмитированные Банком России, и депозитные сертификаты;

4) покупать и продавать иностранную валюту, а также платежные документы и обязательства, номинированные в иностранной валюте, выставленные российскими и иностранными кредитными организациями;

5) покупать, хранить, продавать драгоценные металлы и иные виды валютных ценностей;

6) проводить расчетные, кассовые и депозитные операции, принимать на хранение и в управление ценные бумаги и другие активы;

7) выдавать поручительства и банковские гарантии;

8) осуществлять операции с финансовыми инструментами, используемыми для управления финансовыми рисками;

9) открывать счета в российских и иностранных кредитных организациях на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств;

10) выставять чеки и векселя в любой валюте;

11) осуществлять другие банковские операции и сделки от своего имени в соответствии с обычаями делового оборота, принятыми в международной банковской практике.

Банк России не имеет права:

1) осуществлять банковские операции с юридическими лицами, не имеющими лицензии на осуществление банковских операций, и физическими лицами, за исключением случаев, предусмотренных статьей 48 настоящего Федерального закона;

2) приобретать акции (доли) кредитных и иных организаций, за исключением случаев, предусмотренных статьями 8 и 9 настоящего Федерального закона;

3) осуществлять операции с недвижимостью, за исключением случаев, связанных с обеспечением деятельности Банка России и его организаций;

4) заниматься торговой и производственной деятельностью, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

5) пролонгировать предоставленные кредиты. Исключение может быть сделано по решению Совета директоров.

Структура Центрального Банка РФ приведена в приложении 5.

Вопросы для повторения:

1. Основные задачи Министерства финансов Российской Федерации.
2. Основные функции Министерства финансов Российской Федерации.
3. Основные полномочия Министерства финансов Российской Федерации.
4. Кем назначается Министр финансов Российской Федерации.
5. Основные задачи Министерства финансов Пензенской области.
6. Основные функции Министерства финансов Пензенской области.
7. Основные полномочия Министерства финансов Пензенской области.
8. Найдите 10 сходств и 10 различий между полномочиями Министерства финансов Российской Федерации и Министерства финансов Пензенской области.
9. Кем назначается Министр финансов Пензенской области.
10. Дайте определения Финансовому управлению города Пензы и Финансовому управлению города Заречного. В чем заключается различие между определениями?

11. Сравните полномочия Министерства финансов Пензенской области и Финансового управления города Пензы. В чем сходства и в чем различия?
12. Сравните полномочия Финансового управления города Пензы и Финансового управления города Заречного. В чем сходства и в чем различия?
13. Чем объясняются различия в структурах Финансового управления города Пензы и Финансового управления города Заречного.
14. Перечислите основные задачи Счетной палаты
15. Состав Счетной палаты.
16. Перечислите основные полномочия Счетной палаты.
17. Дайте определение Федерального казначейства.
18. В чьем ведении находится Федеральное казначейство.
19. Перечислите основные полномочия Федерального казначейства.
20. Назовите основные цели деятельности Центрального Банка РФ.
21. Перечислите основные функции Центрального Банка РФ
22. Перечислите основные полномочия Председателя Центрального Банка РФ?

Литература:

- 1) Федеральный закон российской Федерации от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 12.06.2006) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»
- 2) Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации».
- 3) Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе»
- 4) Постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 апреля 2003 г. № 8 «Регламент Счетной палаты Российской Федерации»

- 5) Постановление Правительства Пензенской области от 27.10.2008 № 714-пП «Положение о Министерстве финансов Пензенской области»
- 6) Постановление главы Администрации города Пензы от 24 мая 2004 г. № 1077 «Об утверждении положения о финансовом управлении города Пензы»;
- 7) Решение Пензенской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 130-12/4 «Устав города Пензы»;
- 8) Решение Собрания представителей г. Заречного от 19 декабря 2005 г. № 142 «Устав закрытого административно территориального образования города Заречного Пензенской области».

Тестовые контрольные задания

1. Министерство финансов Российской Федерации является:

- 1) исполнительным органом государственной власти Российской Федерации
- 2) представительным органом государственной власти Российской Федерации
- 3) законодательным органом государственной власти Российской Федерации
- 4) исполнително – распорядительным органом государственной власти Российской Федерации

2. Министерство финансов РФ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере:

- 1) бюджетной
- 2) налоговой
- 3) страховой
- 4) валютной
- 5) банковской деятельности

- 6) государственного долга
- 7) аудиторской деятельности
- 8) бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности
- 9) производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней
- 10) таможенных платежей
- 11) инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии
- 12) организации и проведения лотерей, азартных игр
- 13) производства и оборота защищенной полиграфической продукции
- 14) финансового обеспечения государственной службы
- 15) подходят все варианты

3. Кем назначается Министр финансов Российской Федерации:

- 1) Президентом Российской Федерации
- 2) Председателем Правительства Российской Федерации
- 3) Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации
- 4) Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
- 5) Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации

4. Кем назначаются на должность и освобождаются от должности заместители Министра финансов Российской Федерации:

- 1) Министром финансов Российской Федерации
- 2) Правительством Российской Федерации
- 3) Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации
- 4) Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

5) Министром финансов Российской Федерации по представлению
Председателя Правительства Российской Федерации

5. Министерство финансов Пензенской области является:

- 1) исполнительным органом государственной власти Пензенской области
- 2) представительным органом государственной власти Пензенской области
- 3) законодательным органом государственной власти Пензенской области
- 4) исполнительно-распорядительным органом государственной власти Пензенской области

6. Министерство финансов Пензенской области осуществляет:

- 1) проведение единой государственной финансовой политики в Пензенской области
- 2) проведение единой государственной бюджетной политики в Пензенской области
- 3) проведение единой государственной налоговой политики в Пензенской области
- 4) проведение единой государственной страховой политики в Пензенской области
- 5) проведение единой государственной валютной политики в Пензенской области
- 6) подходят все варианты

7. Финансирование расходов на содержание Министерства финансов Пензенской области осуществляется за счет:

- 1) средств, предусмотренных в бюджете Пензенской области
- 2) средств, предусмотренных в бюджете Российской Федерации
- 3) средств, предусмотренных в Министерстве финансов Российской Федерации

8. Кем назначается Министр финансов Пензенской области:
- 1) Президентом Российской Федерации
 - 2) Министром финансов Российской Федерации
 - 3) Губернатором Пензенской области
 - 4) Председателем Правительства Пензенской области
 - 5) Губернатором Пензенской области по представлению Председателя Правительства Пензенской области
 - 6) Министром финансов Российской Федерации
9. Финансовое управление города Пензы – это:
- 1) иной исполнительный орган местного самоуправления, осуществляющий проведение единой бюджетно-финансовой и налоговой политики и координирующий деятельность других исполнительных органов местного самоуправления в этой сфере.
 - 2) это иной исполнительный орган местного самоуправления, осуществляющий проведение единой финансово-бюджетной и бюджетной политики и координирующий деятельность других исполнительных органов в этой сфере.
 - 3) исполнительным органом государственной власти Пензенской области, осуществляющим проведение единой государственной финансовой, бюджетной и налоговой политики в г. Пензе и координирующим деятельность в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти г. Пензы.
10. К полномочиям Финансового управления города Пензы НЕ относятся:
- 1) разрабатывает и реализует основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики в городе
 - 2) участвует в разработке предложений о налоговой политике, развитии и совершенствовании налоговой нормативной правовой базы;

- 3) выпускает ценные бумаги
- 4) организует финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств
- 5) управляет бюджетами других дотационных административно-территориальных образований
- 6) устанавливает порядок составления бюджетной отчетности, составляет бюджетную отчетность города на основании сводной бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств города, представляет бюджетную отчетность города в Администрацию города Пензы
- 7) отвечает за бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов
- 8) проводит в пределах своей компетенции ревизии и тематические проверки получателей, главных распорядителей, распорядителей средств бюджета города Пензы, а также проверки по поручению вышестоящих финансовых органов Пензенской области, уполномоченных правоохранительных органов

11. В структуру Финансового управления Заречного входят:

- 1) Юридический отдел
- 2) Отдел казначейского исполнения бюджета
- 3) Отдел исполнения бюджета
- 4) Сектор по управлению муниципальным долгом
- 5) Отдел контроля за исполнением бюджетного процесса
- 6) Сектор регистрации денежных обязательств

12. Самая главная функция Счетной Палаты РФ?

- 1) ревизионная
- 2) контрольная
- 3) регулирующая
- 4) распределительная

13. Кому подотчетна Счетная Палата РФ?

- 1) Президенту РФ
- 2) Государственной Думе РФ
- 3) Совету Федерации РФ
- 4) Правительству РФ

14. Основной задачей Федерального Казначейства является:

- 1) разработка проекта бюджета
- 2) кассовое исполнение бюджета
- 3) контроль участников бюджетного процесса.

15. Федеральное казначейство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности:

- 1) Государственной Думой по представлению Президента РФ
- 2) Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ
- 3) Правительством Российской Федерации по представлению Министра финансов Российской Федерации

16. Является ли получение прибыли, одной из целью Центрального Банка РФ?

- 1) да
- 2) не

17. Кому подотчетен Центральный Банк РФ?

- 1) Государственной Думе РФ
- 2) Совету Федерации РФ
- 3) Президенту РФ
- 4) Правительству РФ

18. Кем назначается Председатель Банка России?

- 1) Государственной Думе РФ
- 2) Совету Федерации РФ
- 3) Президенту РФ
- 4) Правительству РФ

Тема 12: Система государственных внебюджетных фондов

12.1 Пенсионный фонд Российской Федерации

12.2 Фонд социального страхования Российской Федерации

12.3 Фонд обязательного медицинского страхования

12.1 Пенсионный фонд Российской Федерации является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Пенсионный фонд выполняет отдельные банковские операции в порядке, установленном действующим на территории Российской Федерации законодательством о банках и банковской деятельности.

Пенсионный фонд и его денежные средства находятся в государственной собственности Российской Федерации. Денежные средства Пенсионного фонда не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

Пенсионный фонд является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и своим наименованием.

Пенсионный фонд осуществляет ряд социально значимых функций, таких как:

- учет страховых средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию;

- назначение и выплата пенсий (трудовые пенсии (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца), пенсии по государственному пенсионному обеспечению, пенсии военнослужащих и их семей, социальные пенсии, пенсии госслужащих)

- назначение и реализация социальных выплат отдельным категориям граждан: ветеранам, инвалидам, инвалидам вследствие военной травмы, Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и т.д.

- персонифицированный учет участников системы обязательного пенсионного страхования;

- взаимодействие с работодателями – плательщиками страховых пенсионных взносов, взыскание недоимки;

- выдачу сертификатов на получение материнского (семейного) капитала;

- управление средствами пенсионной системы, в том числе накопительной частью трудовой пенсии, которое осуществляется через государственную управляющую компанию (Внешэкономбанк) и частные управляющие компании;

- реализацию Программы государственного софинансирования пенсии.

Пенсионный фонд обеспечивает:

- целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов, а также финансирование расходов;
- организацию работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца;
- капитализацию средств Пенсионного фонда, а также привлечение в него добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц;
- контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением в Пенсионный фонд страховых взносов, а также контроль за правильным и рациональным расходованием его средств;
- организацию и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в соответствии с Федеральным законом «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования», а также организацию и ведение государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации;
- межгосударственное и международное сотрудничество Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Пенсионного фонда;
- участие в разработке и реализации в установленном порядке межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий;
- изучение и обобщение практики применения нормативных актов по вопросам уплаты в Пенсионный фонд страховых взносов и внесение в Верховный Совет Российской Федерации предложений по ее совершенствованию;
- проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования;

– разъяснительную работу среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к компетенции Пенсионного фонда.

Пенсионный фонд может принимать участие в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан.

Средства Пенсионного фонда формируются за счет:

- страховых взносов работодателей;
- страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в том числе фермеров и адвокатов;
- страховых взносов иных категорий работающих граждан;
- ассигнований из бюджета Российской Федерации на выплату государственных пенсий и пособий военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, их семьям социальных пенсий, пособий на детей в возрасте старше полутора лет, на индексацию указанных пенсий и пособий, а также на предоставление льгот в части пенсий, пособий и компенсаций гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, на расходы по доставке и пересылке пенсий и пособий;
- средств, возмещаемых Пенсионный фонд Государственным фондом занятости населения Российской Федерации в связи с назначением досрочных пенсий безработным;
- средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных требований;
- добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц, а также доходов от капитализации средств Пенсионного фонда и других поступлений.

Типичная ставка взносов в Пенсионный фонд составляет 14 % от заработной платы. Эти отчисления разделяются на страховую часть и накопительную часть пенсии.

Средства ПФР направляются на:

- выплату в соответствии с действующим на территории Российской Федерации законодательством, межгосударственными и международными

договорами государственных пенсий, в том числе гражданам, выезжающим за пределы Российской Федерации;

- выплату пособий по уходу за ребенком в возрасте старше полутора лет;

- оказание органами социальной защиты населения материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам;

- финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности ПФР и его органов;

- другие мероприятия, связанные с деятельностью Пенсионного фонда.

Руководство Пенсионным фондом осуществляется правлением Пенсионного фонда и его постоянно действующим исполнительным органом – исполнительной дирекцией.

В состав правления Пенсионного фонда входят по должности председатель, первый заместитель, заместители председателя правления и исполнительный директор Пенсионного фонда, а также управляющие двенадцатью отделениями Пенсионного фонда.

В состав правления Пенсионного фонда могут входить представители общественных, религиозных и государственных организаций, объединений, учреждений и предприятий, деятельность которых связана с защитой интересов пенсионеров, инвалидов и детей.

В работе правления Пенсионного фонда могут принимать участие с правом совещательного голоса управляющие отделениями Пенсионного фонда по республикам в составе Российской Федерации, руководители министерств и ведомств Российской Федерации, Банка России.

Правление Пенсионного фонда:

- несет ответственность за выполнение функций, относящихся к компетенции ПФР;

- определяет перспективные и текущие задачи Пенсионного фонда;

– утверждает бюджет, сметы расходов (включая фонд оплаты труда) Пенсионного фонда и его органов, отчеты об их исполнении, а также его структуру и штаты;

– назначает и освобождает от должности исполнительного директора и его заместителей, председателя ревизионной комиссии Пенсионного фонда и руководителей его отделений;

– утверждает положения об исполнительной дирекции, ревизионной комиссии и региональных органах Пенсионного фонда;

– издает в пределах своей компетенции нормативные акты по вопросам, относящимся к деятельности Пенсионного фонда;

– решает другие вопросы, отнесенные к компетенции Пенсионного фонда.

Правление Пенсионного фонда возглавляет председатель, который назначается и освобождается от должности Верховным Советом Российской Федерации.

Для осуществления контроля деятельности исполнительной дирекции ПФР и его региональных органов образуется ревизионная комиссия.

Предприятия, организации, учреждения, в том числе банки, обязаны представлять уполномоченным Пенсионного фонда в районах и городах, ревизионной комиссии Фонда необходимые документы и сведения, относящиеся к деятельности Фонда, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну, перечень которых устанавливается законодательством.

Работники системы Пенсионного фонда приравниваются по условиям медицинского и бытового обслуживания к работникам аппарата соответствующих органов исполнительной власти.

Уполномоченные Пенсионного фонда в районах и городах подлежат обязательному государственному личному страхованию и имеют право на возмещение причиненного им ущерба в порядке и на условиях,

установленных для сотрудников Государственной налоговой службы Российской Федерации.

Структура Пенсионного фонда представлена в приложении 6.

12.2 Фонд социального страхования Российской Федерации (далее именуется – Фонд) управляет средствами государственного социального страхования Российской Федерации.

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.

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.

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

В Фонд социального страхования Российской Федерации входят следующие исполнительные органы:

- региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов Российской Федерации;

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

Руководство деятельностью Фонда осуществляется его председателем.

Для обеспечения деятельности Фонда создается центральный аппарат Фонда, а в региональных и центральных отраслевых отделениях и филиалах – аппараты органов Фонда.

При Фонде образуется правление, а при региональных и центральных отраслевых отделениях – координационные советы, являющиеся коллегиальными совещательными органами.

Фонд, его региональные и центральные отраслевые отделения являются юридическими лицами, имеют гербовую печать со своим наименованием, текущие валютные и иные счета в банках.

Основными задачами Фонда являются:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей;
- участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда;
- разработка совместно с Министерством труда и социального развития Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации

Федерации предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;

- организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;

- сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Средства Фонда образуются за счет:

- страховых взносов работодателей (администрации предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности);

- страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование в соответствии с законодательством;

- страховых взносов граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в Фонд;

- доходов от инвестирования части временно свободных средств Фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады. Помещение этих средств Фонда в банковские вклады производится в пределах средств, предусмотренных в бюджете Фонда на соответствующий период;

- добровольных взносов граждан и юридических лиц; поступления иных финансовых средств, не запрещенных законодательством;

- ассигнований из федерального бюджета на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы или радиационных

аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий, а также в других установленных законом случаях;

- прочих поступлений (возмещаемых страхователем расходов, не принятых к зачету в счет страховых взносов, и не принятых расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания; недоимок по обязательным платежам, сумм штрафов и иных санкций, предусмотренных законодательством; уплаченных в установленном порядке сумм за путевки, приобретенные страхователем за счет средств Фонда; средств, возмещаемых Фонду в результате исполнения регрессных требований к страхователям, и других).

Средства Фонда направляются на:

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

- оплату дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет; оплату путевок для работников и их детей в санаторно-курортные учреждения, расположенные на территории Российской Федерации и в санаторно-курортные учреждения в государствах – участниках СНГ, аналогичных которым нет в Российской Федерации, а также на лечебное (диетическое) питание;

- частичное содержание находящихся на балансе страхователей санаториев-профилакториев, имеющих лицензии на право занятия этим видом деятельности (оплата расходов на питание, лечение и медикаменты, заработную плату работников, культурно-массовое обслуживание);

- частичную оплату путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан;
- частичное содержание детско-юношеских спортивных школ (оплата расходов на оплату труда тренерско-преподавательского состава и аренду помещений, необходимых для учебно-тренировочного процесса);
- оплату проезда к месту лечения и обратно;
- создание резерва для обеспечения финансовой устойчивости Фонда на всех уровнях. Порядок формирования резерва и предоставления из него средств (на возвратной основе или безвозмездно) определяется инструкцией о порядке начисления, уплаты, расходования и учета средств государственного социального страхования, утвержденной Фондом совместно с Министерством труда и социального развития Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Государственной налоговой службой Российской Федерации и с участием Центрального банка Российской Федерации;
- 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.

Не допускается зачисление средств социального страхования на личные счета застрахованных.

Средства, полученные от взимания пеней и наложения финансовых санкций (в размере 20 процентов), образуют фонд развития Фонда социального страхования Российской Федерации.

Положение о порядке формирования и расходования средств фонда развития утверждается Правительством Российской Федерации.

Распорядителями средств Фонда являются председатель и главный бухгалтер Фонда, а в региональных и центральных отраслевых отделениях Фонда – управляющий и главный бухгалтер отделения Фонда.

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 (трудоого 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.

Председатель Фонда и его заместители назначаются Правительством Российской Федерации.

Председатель Фонда имеет пять заместителей, в том числе одного первого.

Председатель Фонда:

- руководит деятельностью Фонда и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на него задач;
- распределяет обязанности между заместителями председателя Фонда и руководителями структурных подразделений центрального аппарата Фонда;
- вносит проект бюджета Фонда на утверждение в Правительство Российской Федерации, а также после рассмотрения правлением утверждает бюджеты региональных и отраслевых органов Фонда;
- утверждает сводный финансовый отчет об использовании средств государственного социального страхования, рассматривает сводный отчет по финансово-хозяйственной деятельности подведомственных санаторно-курортных учреждений Фонда и вносит предложения по улучшению этой работы. Информировывает правление Фонда о состоянии расчетов с органами Фонда;
- разрабатывает совместно с Министерством труда и социального развития Российской Федерации, другими заинтересованными министерствами и ведомствами, профессиональными союзами предложения по совершенствованию системы социального страхования и обеспечению государственных гарантий по социальному страхованию;

- совместно с Министерством здравоохранения Российской Федерации утверждает инструкцию о порядке выдачи документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность граждан, и устанавливает порядок осуществления контроля за организацией экспертизы временной нетрудоспособности, соблюдением правил выдачи документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность граждан, в лечебно-профилактических учреждениях;

- с учетом мнения правления Фонда принимает решения о целесообразности создания или ликвидации центральных отраслевых отделений Фонда;

- открывает (закрывает) счета Фонда и его исполнительных органов в банках, принимает решения о списании с этих счетов в централизованный резерв платежей, подлежащих обязательному отчислению, и сверхнормативных остатков;

- с учетом мнения правления Фонда утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Фонда, региональных, центральных отраслевых отделений Фонда, сметы расходов (включая фонды оплаты труда и другие) и отчеты об их исполнении;

- руководит деятельностью региональных и центральных отраслевых отделений Фонда по исполнению доходной и расходной частей бюджета Фонда и обеспечивает контроль за использованием средств государственного социального страхования;

- определяет порядок работы подведомственных санаторно-курортных учреждений;

- рассматривает итоги исполнения бюджета Фонда и принимает меры по улучшению этой работы, утверждает годовые отчеты о деятельности региональных и центральных отраслевых отделений Фонда;

- принимает необходимые меры по результатам ревизий и проверок по расходованию средств Фонда его органами и подведомственными санаторно-курортными учреждениями;

- издает в пределах своей компетенции приказы, положения, инструкции и другие документы, обязательные для исполнения всеми работниками Фонда;
- рассматривает разногласия по вопросам формирования бюджета Фонда, штатов и смет между органами Фонда;
- представляет интересы Фонда во всех организациях, без доверенности действует от имени Фонда, в установленном порядке распоряжается средствами и имуществом Фонда, заключает договоры;
- осуществляет в соответствии с законодательством прием на работу и увольнение работников центрального аппарата Фонда, а также назначение на должность и освобождение от должности управляющих, заместителей управляющих региональных и центральных отраслевых отделений Фонда с учетом мнения соответственно глав исполнительной власти субъектов Федерации и общероссийских отраслевых профессиональных союзов;
- делегирует отдельные свои права и полномочия подчиненным ему должностным лицам;
- определяет направления международного сотрудничества в пределах компетенции Фонда;
- осуществляет иные действия в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации и инструкцией;
- утверждает инструкцию о порядке приобретения, выдачи и учета страхователями путевок на санаторно-курортное лечение и отдых за счет средств социального страхования;
- ежегодно утверждает норматив расходов на санаторно-курортное обслуживание работников и их детей.

Положения, инструкции, разъяснения и другие документы Фонда, принятые в установленном порядке для обеспечения государственных гарантий по социальному страхованию, подлежат обязательному исполнению страхователями.

Правление Фонда является коллегиальным органом. Заседания правления проводятся по мере необходимости.

Состав правления Фонда численностью 35 человек формируется из лиц, входящих в него по должности (председатель Фонда и его заместители, 1 из руководителей ведущего структурного подразделения центрального аппарата Фонда), представляющих на постоянной основе (3 представителя от Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, по 1 представителю от Министерства финансов Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации) и представляющих на основе ротации (8 представителей от общероссийских объединений профсоюзов, 8 представителей от общероссийских объединений работодателей, 3 – от региональных отделений Фонда, по 1 представителю от Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, организаций, деятельность которых связана с защитой интересов семей работников, и общероссийских общественных объединений инвалидов). Ротация членов правления осуществляется не чаще 1 раза в год.

Члены правления Фонда, представленные председателем Фонда на основании предложений соответствующих министерств, ведомств, органов профессиональных союзов и организаций, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Председатель Фонда является председателем правления Фонда. Решения правления Фонда оформляются постановлениями или приказами председателя Фонда.

Заседания правления назначаются председателем Фонда (при его отсутствии – первым заместителем председателя Фонда).

В случае несогласия правления Фонда по основным вопросам деятельности Фонда с решением его председателя последний принимает

самостоятельное решение, о чем в 5-дневный срок информирует Правительство Российской Федерации.

Работа членов правления Фонда не является платной. Расходы членов правления Фонда, связанные с работой в правлении (командировочные и другие), оплачиваются за счет средств Фонда.

Правление Фонда рассматривает вопросы, входящие в его компетенцию, в том числе:

- о задачах Фонда и совершенствовании государственного социального страхования;
- о формировании и использовании резервных средств;
- проекты размера тарифа страховых взносов;
- проект бюджета Фонда и его исполнение;
- об участии в реализации проектов государственных программ по социальному страхованию;
- отчеты о результатах деятельности региональных и центральных отраслевых отделений Фонда;
- о контрольно-ревизионной деятельности Фонда;
- проекты законодательных и других нормативных актов, правил, инструкций и положений по вопросам государственного социального страхования.

Региональные отделения Фонда образуются в субъектах Российской Федерации, а центральные отраслевые отделения Фонда – в отдельных отраслях.

Руководство региональными и отраслевыми отделениями Фонда осуществляют управляющие соответствующими отделениями, которые несут персональную ответственность за их работу.

Региональные и центральные отраслевые отделения Фонда и их филиалы:

- осуществляют регистрацию страхователей и выдают удостоверения о регистрации, организуют банки данных по всем категориям страхователей;

- осуществляют финансовую деятельность по обеспечению социального страхования в регионе или отрасли;
- устанавливают для страхователей в соответствии с инструкцией нормативы расходов, необходимые для обеспечения государственных гарантий по социальному страхованию работников;
- обеспечивают полноту и своевременность уплаты страхователями взносов на социальное страхование, исполнение доходных и расходных частей бюджетов органов Фонда;
- осуществляют аккумуляцию страховых взносов и других платежей для создания резервов, принимают решения об использовании свободных денежных средств в соответствии с инструкцией;
- разрабатывают проекты бюджетов органов Фонда и смет расходов на содержание и представляют их на утверждение в установленном порядке;
- производят расчеты со страхователями, другими органами Фонда и прочими организациями;
- осуществляют контроль за расходованием средств страхователями; в случаях, установленных инструкцией, принимают решения о непринятии к зачету расходов по социальному страхованию и списании средств в бесспорном порядке;
- осуществляют в соответствии с законодательством прием на работу и увольнение работников аппарата региональных, центральных отраслевых отделений Фонда, руководителей подведомственных филиалов;
- регулярно информируют о своей деятельности и состоянии социального страхования в регионе Фонд, главу исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо общероссийские объединения профессионального Союза и работников отрасли.

Региональные и отраслевые координационные советы Фонда являются коллегиальными совещательными органами, рассматривающими вопросы деятельности Фонда по социальному страхованию.

Региональные координационные советы Фонда формируются из лиц, входящих в них по должности (управляющий региональным исполнительным отделением Фонда и его заместители), представляющих на постоянной основе (по одному представителю от органов труда и занятости населения, социальной защиты населения, государственной налоговой службы, финансового органа, учреждений Центрального банка Российской Федерации, субъектов Российской Федерации) и представляющих на основе ротации (представители от объединений профсоюзов, работодателей, организаций, деятельность которых связана с защитой интересов семей работников). Порядок делегирования представителей на ротационной основе определяется правлением Фонда.

Управляющий региональным отделением Фонда является председателем координационного совета. Решения координационного совета оформляются постановлениями или приказами управляющего региональным отделением Фонда.

Центральные отраслевые координационные советы Фонда создаются при центральных отраслевых отделениях Фонда и формируются из лиц, входящих в них по должности (управляющий центральным отраслевым отделением Фонда и его заместители, председатель общероссийского объединения профессионального союза), представляющих на постоянной основе (по одному представителю от Министерства труда Российской Федерации, соответствующего министерства (министерств), а также представляющих на основе ротации (представители работодателей и региональных отделений (филиалов) Фонда). Порядок делегирования представителей на ротационной основе определяется правлением Фонда.

В случаях несогласия координационного совета с решением управляющего отделением Фонда последний принимает самостоятельное решение, о чем в 5-дневный срок информирует председателя Фонда.

Ротация членов координационных советов осуществляется не реже одного раза в год.

Члены координационных советов утверждаются председателем Фонда по представлению управляющих отделениями Фонда.

Работа членов координационных советов не является платной. Все расходы членов координационных советов, связанные с работой в советах (командировочные и другие), оплачиваются за счет средств Фонда.

Координационные советы региональных и отраслевых органов Фонда рассматривают вопросы, связанные с деятельностью региональных и центральных отраслевых отделений Фонда, в том числе:

- предложения страхователей, отделений и филиалов Фонда о совершенствовании социального страхования;
- проекты бюджетов региональных и отраслевых органов Фонда и их исполнение, предложения по формированию и использованию резервных средств;
- отчеты о результатах деятельности региональных и центральных отраслевых отделений Фонда;
- предложения органов Фонда по определению размера тарифа страховых взносов.

Структура Фонда социального страхования представлена в приложении 7.

12.3 Фонд обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС РФ) – один из государственных внебюджетных фондов, созданный для финансирования медицинского обслуживания граждан России. Деятельность фонда регулируется Бюджетным кодексом РФ и федеральным законом «О медицинском страховании граждан в РФ», а также иными законодательными и нормативными актами.

- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования реализует государственную политику в области обязательного

медицинского страхования граждан как составной части государственного социального страхования.

- Федеральный фонд ОМС осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и уставом Федерального фонда ОМС.

- Федеральный фонд ОМС является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением.

- Федеральный фонд ОМС является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, обособленное имущество, счета в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и других кредитных организациях, печать со своим наименованием, штампы и бланки установленного образца.

Основными задачами Федерального фонда ОМС являются:

- финансовое обеспечение установленных законодательством Российской Федерации прав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования в целях, предусмотренных Законом Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации;

- обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и создание условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

- аккумулярование финансовых средств Федерального фонда ОМС для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования.

В целях выполнения основных задач Федеральный фонд ОМС:

- осуществляет выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования;
- разрабатывает и в установленном порядке вносит предложения о размере взносов на обязательное медицинское страхование;
- осуществляет в соответствии с установленным порядком аккумуляцию финансовых средств Федерального фонда ОМС;
- выделяет в установленном порядке средства территориальным фондам обязательного медицинского страхования, в том числе на безвозвратной и возвратной основе, для выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования;
- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС и органами Государственной налоговой службы Российской Федерации контроль за своевременным и полным перечислением страховых взносов (отчислений) в фонды обязательного медицинского страхования;
- осуществляет совместно с территориальными фондами ОМС контроль за рациональным использованием финансовых средств в системе обязательного медицинского страхования, в том числе путем проведения соответствующих ревизий и целевых проверок;
- осуществляет в пределах своей компетенции организационно-методическую деятельность по обеспечению функционирования системы обязательного медицинского страхования;
- вносит в установленном порядке предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;
- участвует в разработке базовой программы обязательного медицинского страхования граждан;

- осуществляет сбор и анализ информации, в том числе о финансовых средствах системы обязательного медицинского страхования, и представляет соответствующие материалы в Правительство Российской Федерации;

- организует в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, подготовку специалистов для системы обязательного медицинского страхования;

- изучает и обобщает практику применения нормативных правовых актов по вопросам обязательного медицинского страхования;

- обеспечивает в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, организацию научно-исследовательских работ в области обязательного медицинского страхования;

- участвует в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в международном сотрудничестве по вопросам обязательного медицинского страхования;

- ежегодно в установленном порядке представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов об утверждении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на соответствующий год и о его исполнении.

Стратегическим направлением деятельности ФОМС является обеспечение исполнения на территории Российской Федерации Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», а также развитие и совершенствование нормативно-методической базы ОМС

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

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

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

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

Финансовые средства фонда обязательного медицинского страхования образуются за счет части единого социального налога по ставкам, установленным законодательством Российской Федерации, части единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности в установленном законодательством размере, страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, уплачиваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления с учетом территориальных программ обязательного медицинского страхования в пределах средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на здравоохранение, иных поступлений, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Структура Фонда обязательного медицинского страхования представлена в приложении 8.

Вопросы для повторения:

1. Перечислите основные функции Пенсионного фонда Российской Федерации.
2. За счет чего формируются средства Пенсионного фонда?

3. На что направляются средства Пенсионного фонда?
4. Кто осуществляет руководство Пенсионным фондом?
5. Основные задачи Фонда социального страхования Российской Федерации.
6. Основные функции Фонда социального страхования Российской Федерации.
7. Основные полномочия Фонда социального страхования Российской Федерации.
8. За счет чего образуются средства Фонда социального страхования Российской Федерации.
9. Кем осуществляется управление Фондом социального страхования Российской Федерации.
10. Основные задачи Фонда обязательного медицинского страхования?
11. Какие основные функции выполняет Фонд обязательного медицинского страхования?
12. Какова основная цель Фонда обязательного медицинского страхования?

Литература:

- 1) Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 года № 101 «Положение о Фонде социального страхования»
- 2) Положение от 11 декабря 2007 г. «Пенсионном Фонде Российской Федерации»
- 3) Устав Федерального фонда обязательного медицинского страхования

Тестовые контрольные задания

1. Пенсионный фонд Российской Федерации является
 - 1) специализированным финансовым учреждением при Правительстве Российской Федерации

- 2) самостоятельным финансово-кредитным учреждением, осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации
- 3) одним из государственных внебюджетных фондов, созданным для финансирования обслуживания граждан России

2. Средства Пенсионного фонда НЕ формируются за счет:

- 1) страховых взносов работодателей
- 2) страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в том числе фермеров и адвокатов
- 3) страховых взносов иных категорий работающих граждан
- 4) ассигнований из бюджета Российской Федерации
- 5) доходов от инвестирования части временно свободных средств Фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады
- 6) средств, возмещаемых Пенсионный фонд Государственным фондом занятости населения Российской Федерации в связи с назначением досрочных пенсий безработным;
- 7) средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных требований
- 8) добровольных взносов

3. Фонд социального страхования Российской Федерации является:

- 1) специализированным финансовым учреждением при Правительстве Российской Федерации
- 2) специализированным кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации
- 3) специализированным бюджетным учреждением при Правительстве Российской Федерации
- 4) специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации

4. Денежные средства Фонда социального страхования Российской Федерации:

- 1) не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов
- 2) входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов
- 3) изъятию не подлежат
- 4) изъятию подлежат

5. Допускается ли зачисление средств Фонда социального страхования на личные счета застрахованных:

- 1) да
- 2) нет

6. Деятельность ФОМС регулируется:

- 1) Налоговым кодексом
- 2) Бюджетным кодексом
- 3) Трудовым кодексом

7. ФОМС ежегодно представляет проекты федеральных законов об утверждении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на соответствующий год и о его исполнении:

- 1) Государственной Думе РФ
- 2) Совету Федерации РФ
- 3) Президенту РФ
- 4) Правительству РФ

Задания для контроля остаточных знаний

1. Тождественны ли понятия «финансовые отношения» и «денежные отношения»?
 - 1) да
 - 2) нет

2. Какое понятие более широкое «денежные отношения» или «финансовые отношения»?
 - 1) «финансовые отношения»
 - 2) «денежные отношения»

3. Кто первый ввел термин « финансы»?
 - 1) С.Ю.Витте
 - 2) Ж. Боден
 - 3) С.Е.Десницкий
 - 4) В.А. Лебедев

4. Назовите основные функции финансов?
 - 1) распределительная
 - 2) регулирующая
 - 3) контрольная
 - 4) мотивирующая

5. Какие элементы включает в себя финансовая политика государства?
 - 1) бюджетная политика
 - 2) налоговая политика
 - 3) ценовая политика
 - 4) социальная политика

6. Что не включает в себя понятие «финансовый механизм»?

- 1) организационные формы отношений
- 2) порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств
- 3) методы финансового планирования
- 4) формы управления финансами и финансовой системой
- 5) финансовое законодательство

7. Кто осуществляет контроль за использованием федеральных денежных средств?

- 1) Федеральное Казначейство
- 2) Министерство Финансов РФ
- 3) Счетная Палата РФ

8. Какие подсистемы включает в себя финансово-кредитная система?

- 1) финансовую
- 2) налоговую
- 3) кредитную
- 4) бюджетную

9. Что такое «централизованные финансы»?

- 1) это денежные средства (доходы и накопления) хозяйствующих субъектов
- 2) это финансы государства

10. Что включает в себя централизованные финансы?

- 1) государственный бюджет
- 2) финансы некоммерческих организаций

- 3) внебюджетные фонды
- 4) государственный кредит
- 5) финансы кредитных организаций

11. Что включает в себя децентрализованные финансы?

- 1) государственный бюджет
- 2) финансы некоммерческих организаций
- 3) внебюджетные фонды
- 4) государственный кредит
- 5) финансы кредитных организаций

12. Что включают в себя государственные и муниципальные финансы?

- 1) финансы федеральных органов власти
- 2) финансы органов власти субъектов РФ
- 3) финансы органов местного самоуправления

13. Основные функции государственных и муниципальных финансов?

- 1) контрольная
- 2) организационная
- 3) регулирующая
- 4) перераспределительная

14. Какие элементы включает в себя государственная финансовая система?

- 1) государственный бюджет
- 2) местные бюджеты
- 3) государственный кредит
- 4) специальные внебюджетные фонды
- 5) государственное страхование
- 6) финансы коммерческих организаций

15. Правовой статус участников бюджетного процесса устанавливается:
- 1) Налоговым Кодексом РФ
 - 2) Бюджетным Кодексом РФ
 - 3) Федеральным законом РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».
16. Основной задачей финансовых органов является:
- 1) издание нормативно-правовых актов
 - 2) составление, организация и исполнение проекта бюджета
 - 3) исполнение федеральных целевых программ
17. Руководитель финансового органа осуществляет управление на принципах:
- 1) коллегиальности
 - 2) единоначалия
18. В Российской Федерации существует следующий тип структуры финансово-экономического блока:
- 1) Частично разделенные финансовые и экономические органы
 - 2) Объединенные финансово-экономические органы
 - 3) Разделенные финансовые и экономические органы
19. Наиболее тесным образом финансовые органы взаимодействуют с:
- 1) высшим исполнительным органом государственной власти
 - 2) экономическим органом государственной власти
 - 3) законодательным органом государственной власти
20. В Италии существует следующий режим санации:
- 1) институционализированная процедура урегулирования просроченной задолженности региональных и муниципальных органов власти

- 2) диссесто
- 3) неформализованная процедура предоставления экстренной финансовой помощи

21. В какой стране использовалась неформализованная процедура предоставления экстренной финансовой помощи?

- 1) США
- 2) Мексика
- 3) Италия
- 4) Венгрия

22. Какие новые нормы санации вошли в законодательство РФ?

- 1) нормы неформализованной процедуры предоставления экстренной финансовой помощи
- 2) нормы, устанавливающие механизмы введения временной финансовой администрации и санации субфедеральных бюджетов
- 3) нормы диссесто

23. Под временной финансовой администрацией понимается:

- 1) орган исполнительной власти, осуществляющий составление и организацию исполнения бюджета
- 2) орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов Российской Федерации) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления)
- 3) орган, осуществляющий подготовку законопроектов

24. Временная финансовая администрация в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании) не может быть введена:

- 1) в течение одного года со дня начала срока полномочий законодательного (представительного) органа
- 2) в течении месяца со дня начала срока полномочий законодательного (представительного) органа
- 3) в течении 10 дней со дня начала срока полномочий законодательного (представительного) органа

25. Существует ... варианта бюджетного планирования:

- 1) 2
- 2) 4
- 3) 3

26. В соответствии со статьей ... Бюджетного кодекса Российской Федерации перспективный финансовый план формируется одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

- 1) 174
- 2) 112
- 3) 145

27. Система бюджетного планирования состоит из

- 1) долгосрочного планирования
- 2) краткосрочного планирования
- 3) годового бюджетного планирования и перспективного (среднесрочного) финансового планирования.

28. Выделяют ... основные модели реализации процесса бюджетного планирования

1) 5

2) 4

3) 3

29. В централизованных системах исполнения бюджета

1) бюджетное учреждение несет полную ответственность за подготовку платежного поручения, а казначейства осуществляют чисто технические функции, обрабатывают платежные поручения и обеспечивают необходимый уровень ликвидности

2) все основные функции реализуются под контролем казначейства

30. Исполнение бюджета является, в основном, функцией отраслевых министерств в:

1) в Казахстане

2) в странах Скандинавии

3) в Германии

31. Одним из основных признаков исполнения бюджета является:

1) наличие единого счета соответствующего бюджета

2) наличие нескольких счетов разных статей бюджета

32. В Германии:

1) каждый уровень власти (федерация и земли) самостоятельно формирует свои бюджеты

2) организация процессов формирования и исполнения госбюджета возложена на Министерство экономики, финансов и промышленности

3) исполнение бюджета является функцией отраслевых министерств

33. Основопологающим принципом бюджетной системы является:

- 1) принцип осуществления бюджетных расходов и платежей в пределах фактического наличия средств на едином счете казначейства
- 2) принцип единства кассы
- 3) принцип подведомственности

34. Статья ... Бюджетного кодекса Российской Федерации регламентирует обязательность кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов органами Федерального казначейства

- 1) 112
- 2) 215.1
- 3) 145

35. Распорядитель бюджетных средств – это

- 1) орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право получать бюджетные средства
- 2) орган государственной власти или орган местного самоуправления, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

36. Основанием для открытия получателям средств лицевых счетов для учета операций по внебюджетным средствам являются

- 1) устные согласования
- 2) расписки
- 3) генеральные разрешения на открытие лицевых счетов по учету указанных средств

37. Различие способов организации исполнения бюджета привело к существованию ... схем кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов и муниципальных образований

- 1) 4
- 2) 3
- 3) 2

38. Выберите правильное определение налоговой системы:

- 1) это группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, источников финансирования дефицитов бюджетов и государственного долга
- 2) это совокупность институтов и инструментов, используемых государством для централизации части национального дохода в бюджетах всех уровней с их последующим перераспределением в интересах государства
- 3) это основное звено государственных и муниципальных финансов, состоящее из доходов и расходов бюджетов различных уровней и органов бюджетного администрирования.

39. Налоги – это:

- 1) обязательный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц, применительно к товарам, перемещаемым через таможенную границу Российской Федерации
- 2) обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщиков определенных юридических действий
- 3) это часть национального дохода, мобилизуемая государством в централизованные фонды денежных средств — бюджеты всех уровней бюджетной системы и бюджеты государственных внебюджетных фондов, в виде индивидуально безвозмездных платежей, взимаемых с

организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им денежных средств, обусловленная необходимостью обеспечения функционирования государства.

40. Одними из участников налоговых отношений являются:

- 1) организации и физические лица — налогоплательщики или плательщики сборов
- 2) органы законодательной власти
- 3) Министерство РФ по налогам и сборам и его подразделения в Российской Федерации — налоговые органы

41. Одними из критериев налоговой системы являются:

- 1) жесткость
- 2) прозрачность
- 3) критерий относительного неравенства налоговых обязательств
- 4) нейтральность

42. Основные классификации налогов:

- 1) прямые и косвенные
- 2) целевые и маркированные
- 3) прогрессивные, регрессивные и пропорциональные
- 4) стоимостные и немаркированные

43. Выберите правильное определение бюджетной классификации:

- 1) это группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, источников финансирования дефицитов бюджетов и государственного долга
- 2) это совокупность институтов и инструментов, используемых государством для централизации части национального дохода в

бюджетах всех уровней с их последующим перераспределением в интересах государства

- 3) это основное звено государственных и муниципальных финансов, состоящее из доходов и расходов бюджетов различных уровней и органов бюджетного администрирования

44. Экономическая классификация расходов бюджетов является:

- 1) группировкой расходов бюджетов всех уровней, которая отражает направление бюджетных средств на выполнение основных функций государства
- 2) группировкой расходов бюджетов всех уровней по экономическому содержанию
- 3) группировкой заемных средств, привлекаемых Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления для покрытия дефицитов соответствующих бюджетов.

45. Доходы бюджетов – это:

- 1) часть бюджетов, связанных с расширенным воспроизводством, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований
- 2) это часть национального дохода, мобилизуемая государством в централизованные фонды денежных средств — бюджеты всех уровней бюджетной системы и бюджеты государственных внебюджетных фондов, в виде индивидуально безвозмездных платежей, взимаемых с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им денежных средств, обусловленная необходимостью обеспечения функционирования государства;

- 3) это часть национального дохода, поступающая в процессе перераспределения в централизованные фонды государства и органов местного самоуправления.

46. Расходы бюджетов – это:

- 1) это часть национального дохода, поступающая в процессе перераспределения в централизованные фонды государства и органов местного самоуправления
- 2) процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии с законами и постановлениями о бюджетах на соответствующий финансовый год
- 3) обязательный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц, применительно к товарам, перемещаемым через таможенную границу Российской Федерации

47. Капитальные расходы бюджетов – это:

- 1) часть расходов бюджетов, связанных с расширенным воспроизводством, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- 2) часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущую работу органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и предприятиям отдельных отраслей экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций;

- 3) бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.

48. Субсидиарный подход – это:

- 1) подход, при котором деятельность властей более высокого уровня дополняет деятельность властей более низких уровней
- 2) подход, при котором деятельность властей более низкого уровня дополняет деятельность властей более высоких уровней

49. Ресурсную основу бюджетного федерализма составляют:

- 1) доходы территориальных бюджетов
- 2) расходы территориальных бюджетов
- 3) доходы федеральных бюджетов

50. Для американской модели характерно:

- 1) высокая доля бюджетных грантов, ей соответствует относительно большее единство бюджетной политики в масштабе всей страны и, как правило, более активное перераспределение
- 2) преобладание в бюджетных доходах территории налогов, непосредственно устанавливаемых ее законодательством

51. Одним из решающих условий создания современной высокоразвитой рыночной экономики является:

- 1) формирование эффективно функционирующего общественного сектора, в том числе на уровне территориальных общностей граждан
- 2) снижение доли общественного сектора
- 3) формирование эффективно функционирующего общественного сектора только на уровне территориальных общностей граждан

52. Министерство финансов Российской Федерации является:

- 1) исполнительным органом государственной власти Российской Федерации
- 2) представительным органом государственной власти Российской Федерации
- 3) законодательным органом государственной власти Российской Федерации
- 4) исполнително – распорядительным органом государственной власти Российской Федерации

53. Министерство финансов РФ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере:

- 1) бюджетной
- 2) налоговой
- 3) страховой
- 4) валютной
- 5) банковской деятельности
- 6) государственного долга
- 7) аудиторской деятельности
- 8) бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности
- 9) производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней
- 10) таможенных платежей
- 11) инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии
- 12) организации и проведения лотерей, азартных игр
- 13) производства и оборота защищенной полиграфической продукции
- 14) финансового обеспечения государственной службы
- 15) подходят все варианты

54. Кем назначается Министр финансов Российской Федерации:

- 1) Президентом Российской Федерации
- 2) Председателем Правительства Российской Федерации
- 3) Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации
- 4) Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
- 5) Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации

55. Кем назначаются на должность и освобождаются от должности заместители Министра финансов Российской Федерации:

- 1) Министром финансов Российской Федерации
- 2) Правительством Российской Федерации
- 3) Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации
- 4) Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
- 5) Министром финансов Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации

56. Министерство финансов Пензенской области является:

- 1) исполнительным органом государственной власти Пензенской области
- 2) представительным органом государственной власти Пензенской области
- 3) законодательным органом государственной власти Пензенской области
- 4) исполнительно-распорядительным органом государственной власти Пензенской области

57. Министерство финансов Пензенской области осуществляет:

- 1) проведение единой государственной финансовой политики в Пензенской области

- 2) проведение единой государственной бюджетной политики в Пензенской области
- 3) проведение единой государственной налоговой политики в Пензенской области
- 4) проведение единой государственной страховой политики в Пензенской области
- 5) проведение единой государственной валютной политики в Пензенской области
- 6) подходят все варианты

58. Финансирование расходов на содержание Министерства финансов Пензенской области осуществляется за счет:

- 1) средств, предусмотренных в бюджете Пензенской области
- 2) средств, предусмотренных в бюджете Российской Федерации
- 3) средств, предусмотренных в Министерстве финансов Российской Федерации

59. Кем назначается Министр финансов Пензенской области:

- 1) Президентом Российской Федерации
- 2) Министром финансов Российской Федерации
- 3) Губернатором Пензенской области
- 4) Председателем Правительства Пензенской области
- 5) Губернатором Пензенской области по представлению Председателя Правительства Пензенской области
- 6) Министром финансов Российской Федерации

60. Финансовое управление города Пензы – это:

- 1) иной исполнительный орган местного самоуправления, осуществляющий проведение единой бюджетно-финансовой и

налоговой политики и координирующий деятельность других исполнительных органов местного самоуправления в этой сфере.

- 2) это иной исполнительный орган местного самоуправления, осуществляющий проведение единой финансово-бюджетной и бюджетной политики и координирующий деятельность других исполнительных органов в этой сфере.
- 3) исполнительным органом государственной власти Пензенской области, осуществляющим проведение единой государственной финансовой, бюджетной и налоговой политики в г. Пензе и координирующим деятельность в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти г. Пензы.

61. К полномочиям Финансового управления города Пензы НЕ относятся:

- 1) разрабатывает и реализует основные направления бюджетно-финансовой и налоговой политики в городе
- 2) участвует в разработке предложений о налоговой политике, развитии и совершенствовании налоговой нормативной правовой базы;
- 3) выпускает ценные бумаги
- 4) организует финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств
- 5) управляет бюджетами других дотационных административно-территориальных образований
- 6) устанавливает порядок составления бюджетной отчетности, составляет бюджетную отчетность города на основании сводной бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств города, представляет бюджетную отчетность города в Администрацию города Пензы
- 7) отвечает за бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов

8) проводит в пределах своей компетенции ревизии и тематические проверки получателей, главных распорядителей, распорядителей средств бюджета города Пензы, а также проверки по поручению вышестоящих финансовых органов Пензенской области, уполномоченных правоохранительных органов

62. В структуру Финансового управления Заречного входят:

- 1)Юридический отдел
- 2) Отдел казначейского исполнения бюджета
- 3) Отдел исполнения бюджета
- 4) Сектор по управлению муниципальным долгом
- 5) Отдел контроля за исполнением бюджетного процесса
- 6) Сектор регистрации денежных обязательств

63. Самая главная функция Счетной Палаты РФ?

- 1)ревизионная
- 2)контрольная
- 3)регулирующая
- 4)распределительная

64. Кому подотчетна Счетная Палата РФ?

- 1)Президенту РФ
- 2) Государственной Думе РФ
- 3)Совету Федерации РФ
- 4)Правительству РФ

65. Основной задачей Федерального Казначейства является:

- 1) разработка проекта бюджета

- 2) кассовое исполнение бюджета
- 3) контроль участников бюджетного процесса.

66. Федеральное казначейство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности:

- 1) Государственной Думой по представлению Президента РФ
- 2) Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ
- 3) Правительством Российской Федерации по представлению Министра финансов Российской Федерации

67. Является ли получение прибыли, одной из целью Центрального Банка РФ?

- 1) да
- 2) не

68. Кому подотчетен Центральный Банк РФ?

- 1) Государственной Думе РФ
- 2) Совету Федерации РФ
- 3) Президенту РФ
- 4) Правительству РФ

69. Кем назначается Председатель Банка России?

- 1) Государственной Думе РФ
- 2) Совету Федерации РФ
- 3) Президенту РФ
- 4) Правительству РФ

70. Пенсионный фонд Российской Федерации является

- 3) специализированным финансовым учреждением при Правительстве Российской Федерации
- 4) самостоятельным финансово-кредитным учреждением, осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации
- 3) одним из государственных внебюджетных фондов, созданным для финансирования обслуживания граждан России

71. Средства Пенсионного фонда НЕ формируются за счет:

- 1) страховых взносов работодателей
- 9) страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в том числе фермеров и адвокатов
- 10) страховых взносов иных категорий работающих граждан
- 11) ассигнований из бюджета Российской Федерации
- 12) доходов от инвестирования части временно свободных средств Фонда в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады
- 13) средств, возмещаемых Пенсионный фонд Государственным фондом занятости населения Российской Федерации в связи с назначением досрочных пенсий безработным;
- 14) средств, взыскиваемых с работодателей и граждан в результате предъявления регрессных требований
- 15) добровольных взносов

72. Фонд социального страхования Российской Федерации является:

- 1) специализированным финансовым учреждением при Правительстве Российской Федерации
- 2) специализированным кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации

- 3) специализированным бюджетным учреждением при Правительстве Российской Федерации
- 4) специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации

73. Денежные средства Фонда социального страхования Российской Федерации:

- 1) не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов
- 2) входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов
- 3) изъятию не подлежат
- 4) изъятию подлежат

74. Допускается ли зачисление средств Фонда социального страхования на личные счета застрахованных:

- 1) да
- 2) нет

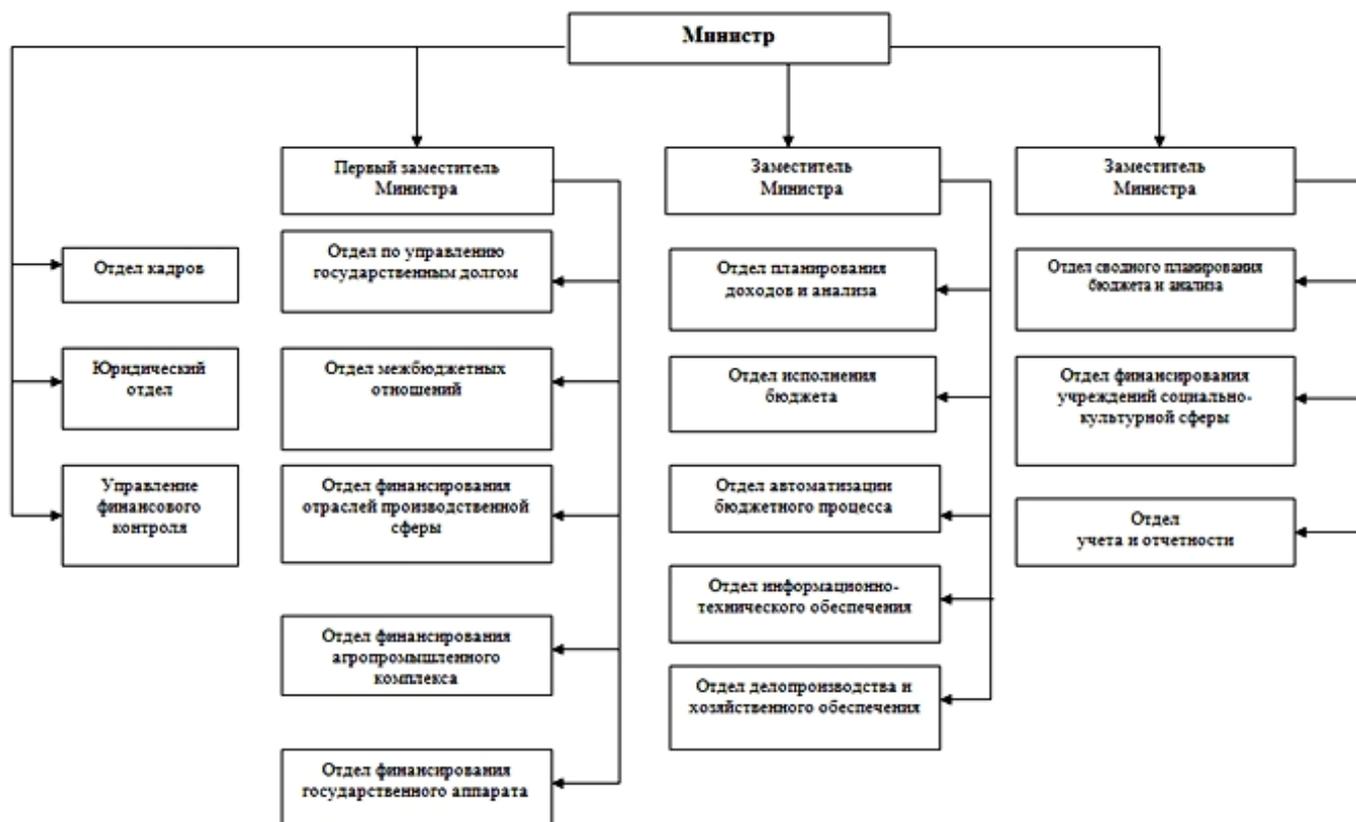
75. Деятельность ФОМС регулируется:

- 1) Налоговым кодексом
- 2) Бюджетным кодексом
- 3) Трудовым кодексом

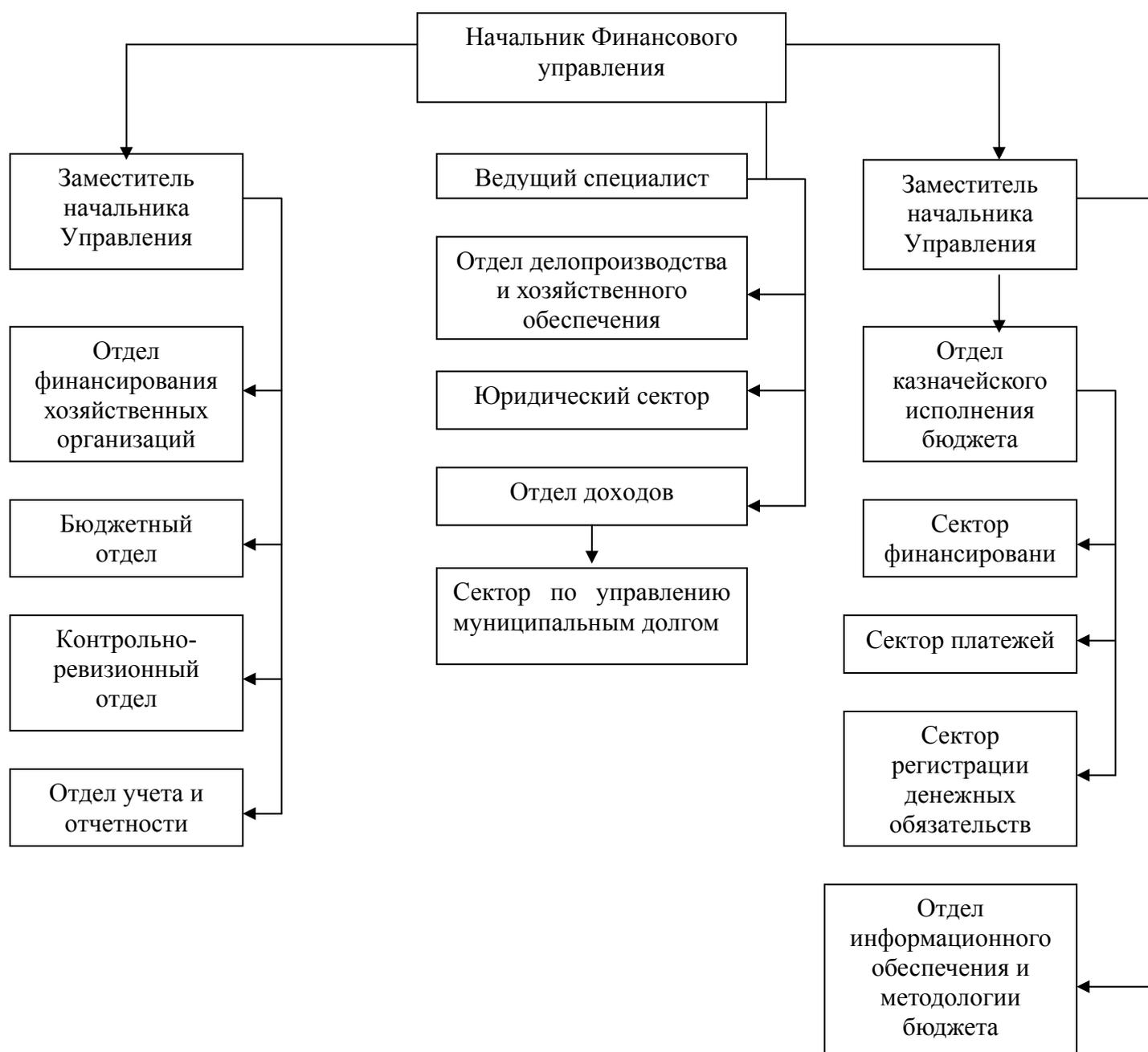
76. ФОМС ежегодно представляет проекты федеральных законов об утверждении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на соответствующий год и о его исполнении:

- 1) Государственной Думе РФ
- 2) Совету Федерации РФ
- 3) Президенту РФ
- 4) Правительству РФ

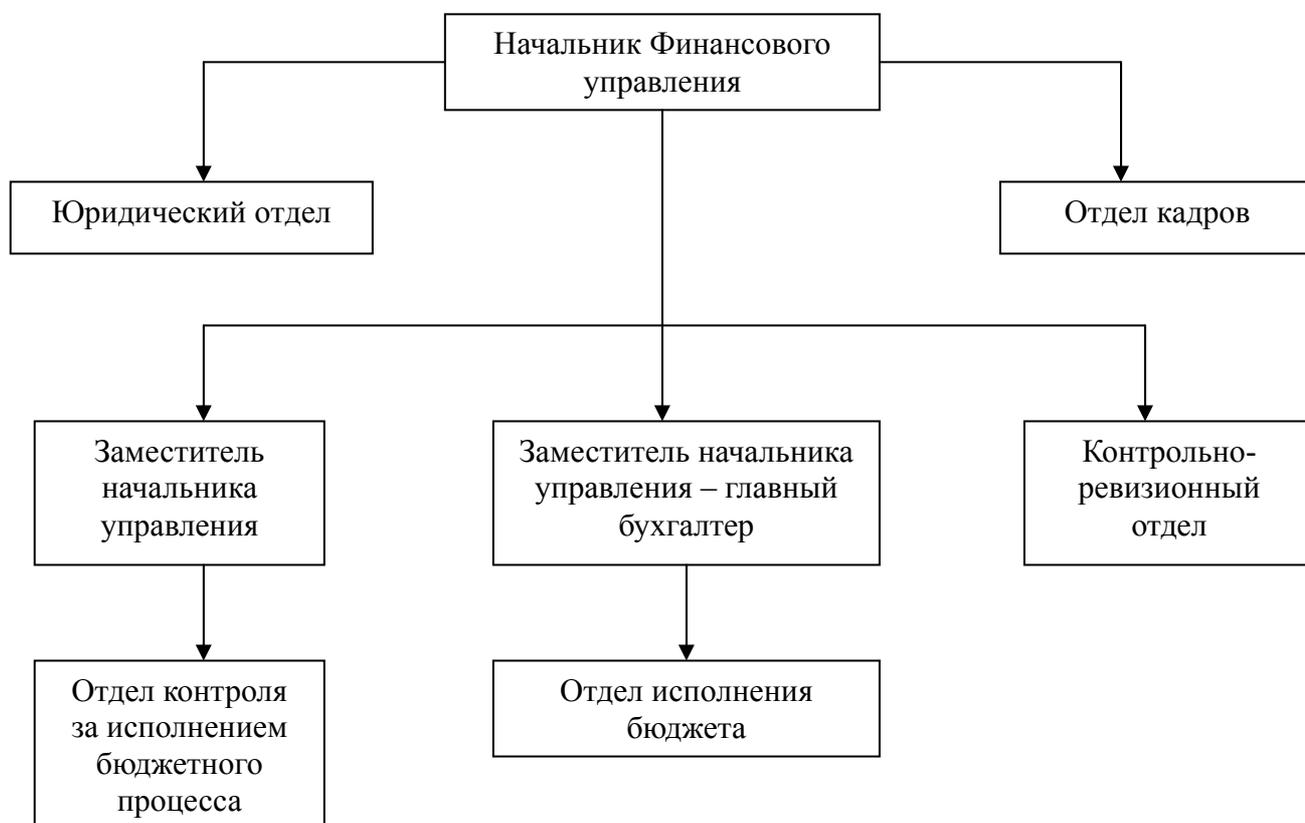
**СТРУКТУРА
Министерства финансов Пензенской области**



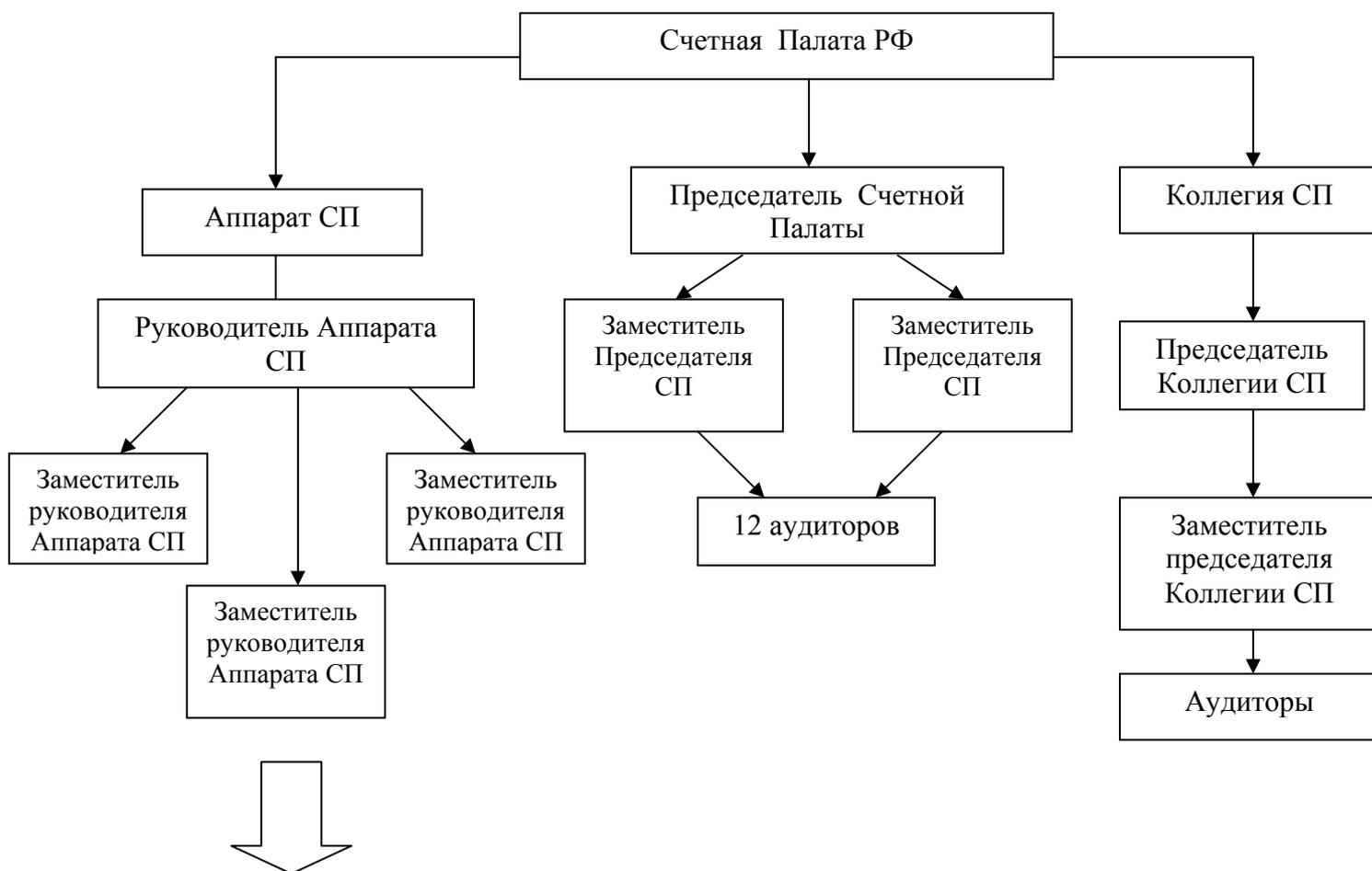
Структура Финансового управления г. Пензы



Структура Финансового управления г. Заречного



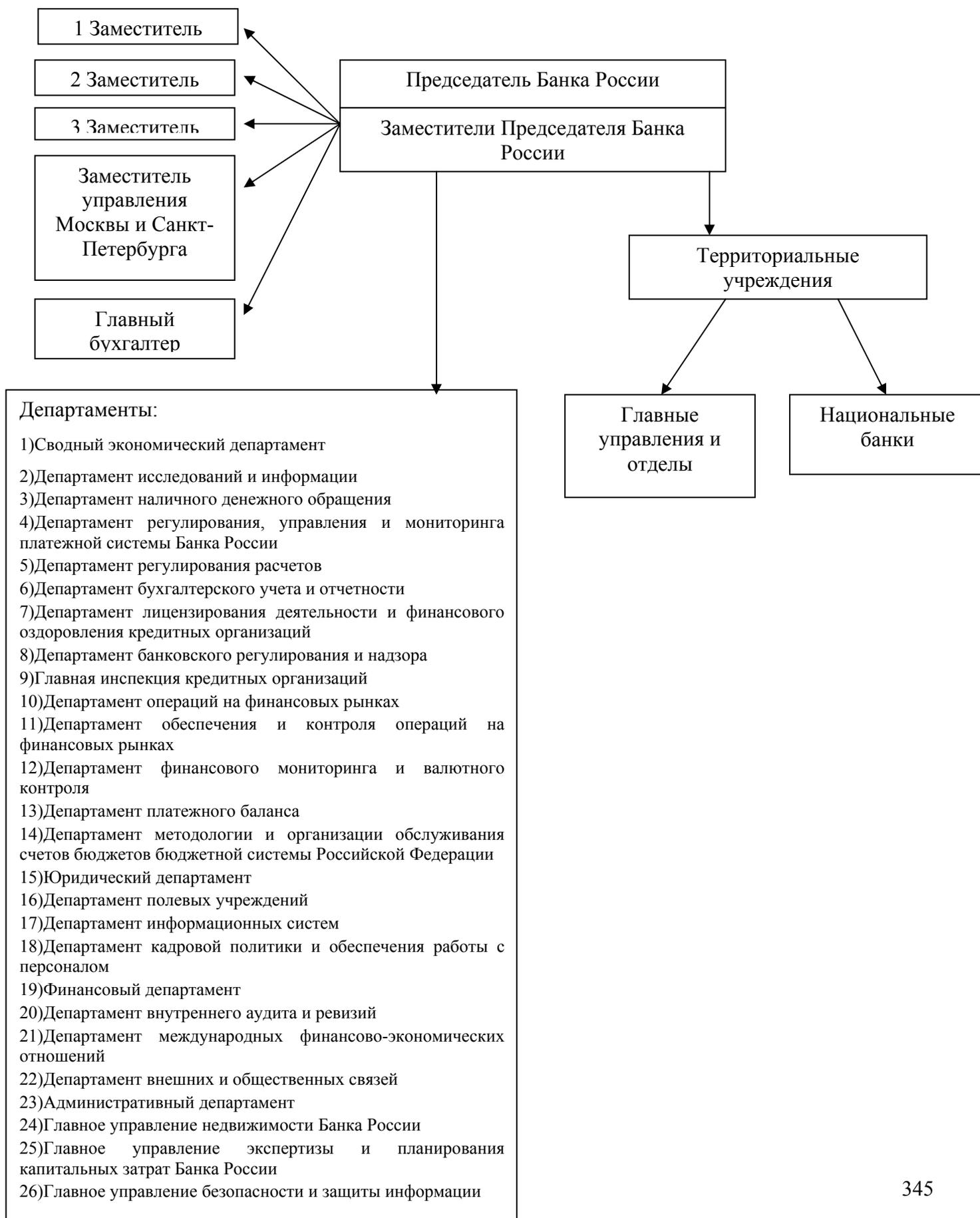
Структура Счетной палаты РФ



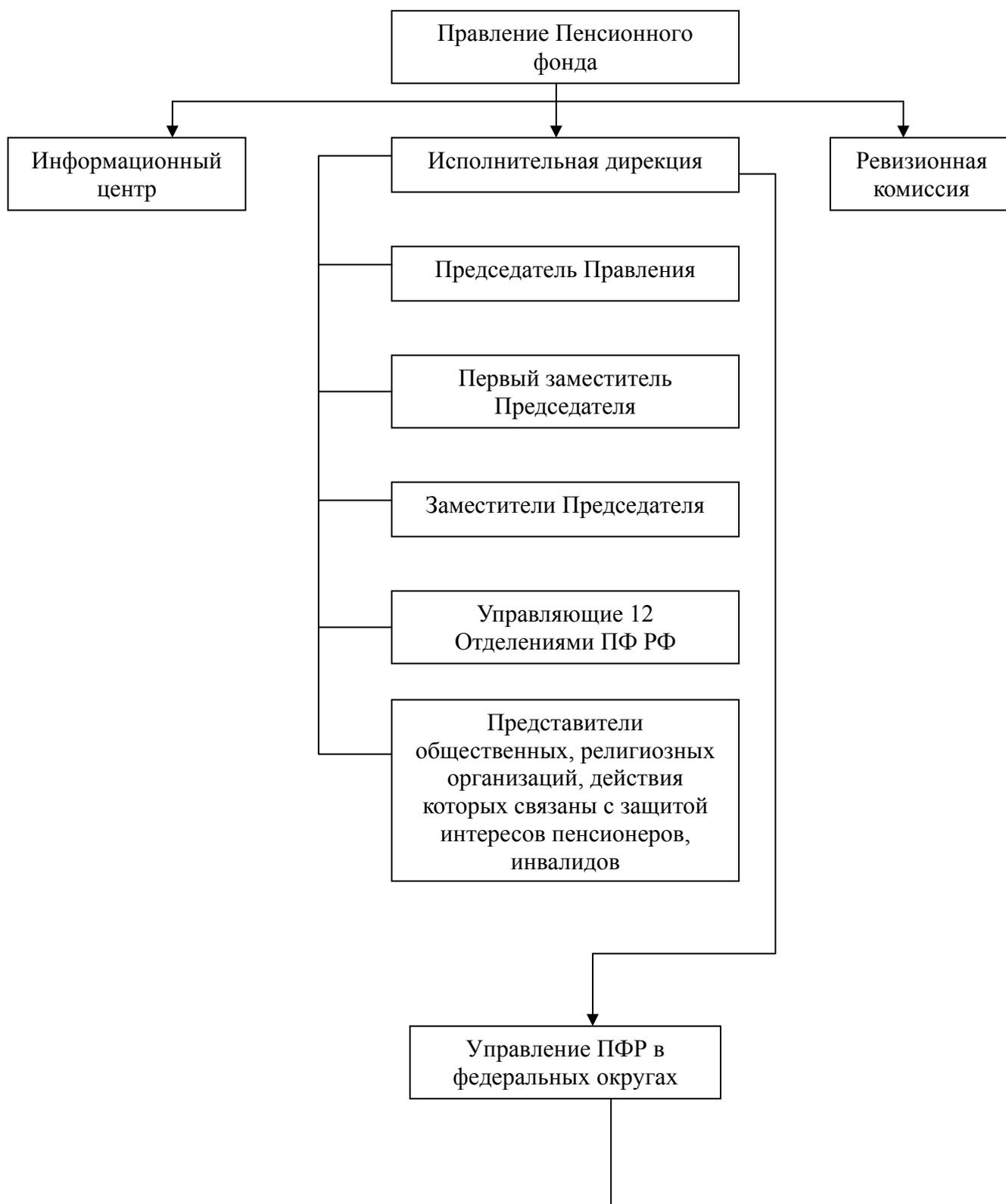
Департаменты СП:

- 1)Административный департамент
- 2)Департамент внешних связей
- 3)Департамент документационного обеспечения, планирования и контроля.
- 4)Департамент информатики
- 5)Департамент правового обеспечения
- 6)Сводный департамент
- 7)Финансовый департамент
- 8)Департамент обеспечения деятельности
- 9)Департамент информации

Структура Центрального Банка РФ



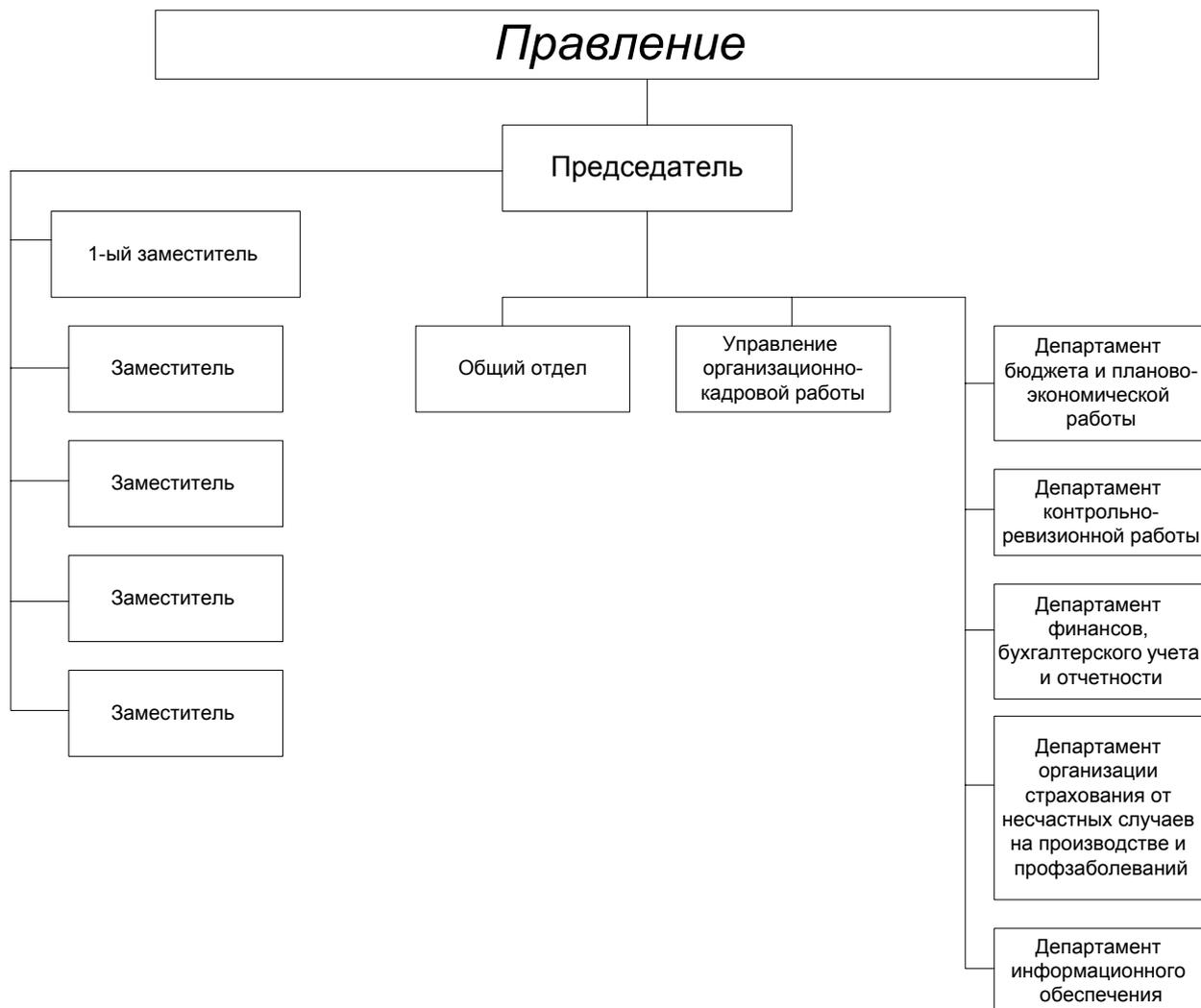
Структура Пенсионного фонда РФ



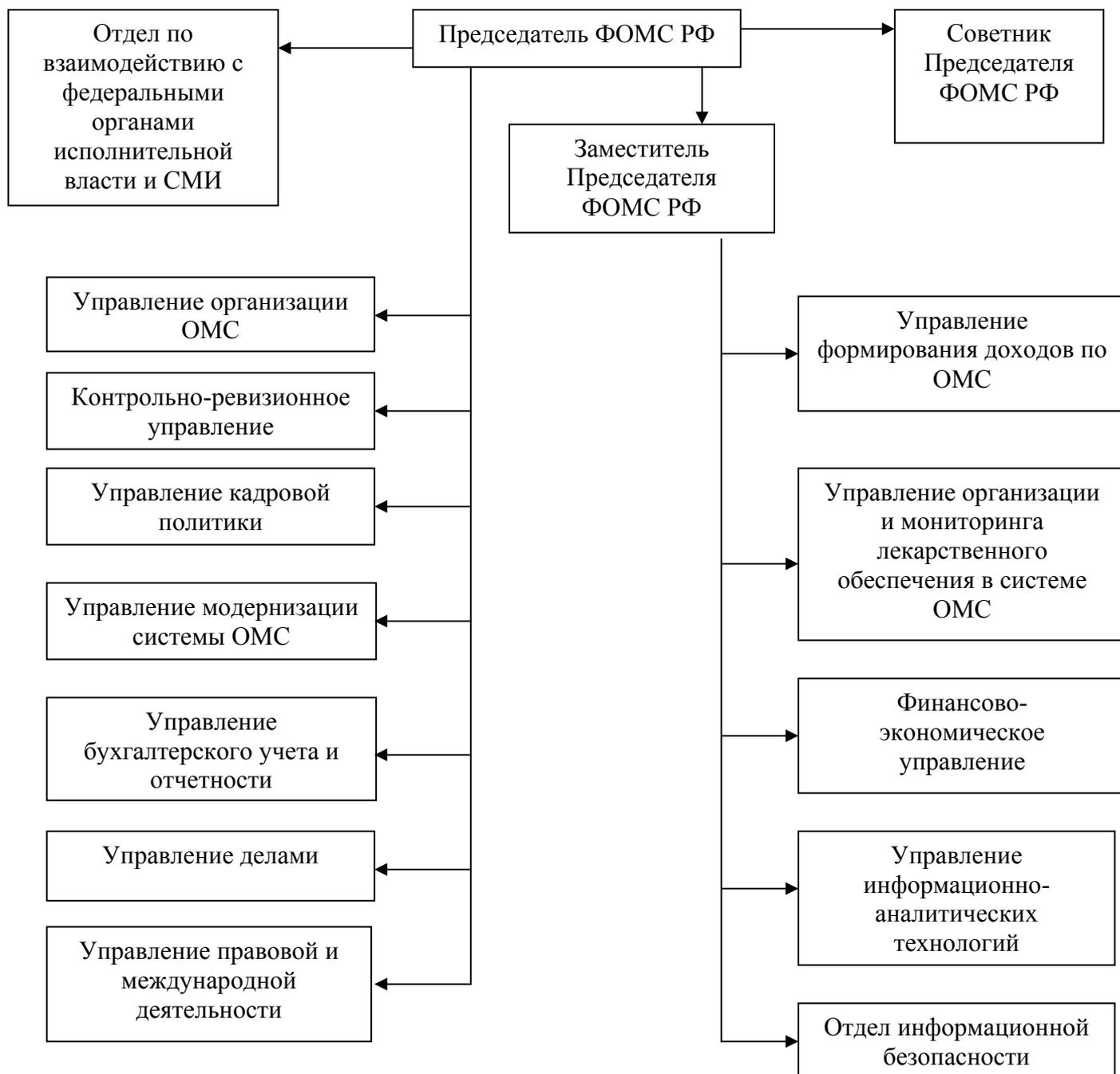


СТРУКТУРА

Фонда социального страхования Российской Федерации



Структура Фонда обязательного медицинского страхования



Структура Министерства финансов Российской Федерации



