

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Оренбургский государственный университет»

О. М. Харькова

# **ИНСТРУМЕНТЫ ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Учебное пособие

Рекомендовано ученым советом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Оренбургский государственный университет» для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление

Оренбург  
2020

УДК 336.132.1  
ББК 65.261.1  
Х23

Рецензент – кандидат экономических наук, доцент Е.А. Лавренко

Харькова, О. М.

Х23 Инструменты финансового управления органов государственной и муниципальной власти [Электронный ресурс] : учебное пособие для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление / О. М. Харьков; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. образования "Оренбург. гос. ун-т". - Оренбург : ОГУ. - 2020. - 141 с. - Загл. с тит. экрана.  
ISBN

В пособии рассматриваются этапы и направления применения инструментов финансового управления в территориальном управлении на разных уровнях публичной власти. Для закрепления материала представлены вопросы и тесты.

Учебное пособие по дисциплине «Инструменты финансового управления органов государственной и муниципальной власти» предназначено для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление.

УДК 336.132.1  
ББК 65.261.1

ISBN

© Харьков О. М., 2020  
© ОГУ, 2020

## Содержание

Введение.....	5
1 Основы государственных и муниципальных финансов.....	7
1.1 Роль и место финансовых инструментов в государственном и муниципальном управлении .....	7
1.2 Содержание и функции государственных и муниципальных финансов, их состав .....	10
1.3 Государственная финансовая политика.....	14
1.4 Налоги как основной источник государственных и муниципальных доходов .....	17
Задание. ....	26
Вопросы для контроля .....	36
Тесты.....	36
2 Бюджетная система Российской Федерации .....	38
2.1 Структура и принципы бюджетной системы. Бюджетная классификация ..	38
2.2 Бюджетный процесс.....	44
2.3 Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм.....	51
2.4 Государственные (муниципальные) контракты как форма исполнения бюджета по расходам.....	61
Вопросы для контроля .....	71
Тесты.....	71
3 Система государственного и муниципального кредита.....	73
3.1 Содержание и функции государственного и муниципального кредитования .....	73
3.2 Политика управления государственным и муниципальным долгом.....	88
Вопросы для контроля .....	100
Тесты.....	100

4 Особенности использования финансовых инструментов управления в социальной сфере .....	102
4.1 Финансы социального обеспечения и социальной помощи .....	102
4.2 Государственные внебюджетные фонды и источники их формирования..	111
4.3 Финансирование социально-значимых услуг населению.....	125
Вопросы для контроля .....	134
Тесты.....	134
Заключение.....	137
Список использованных источников .....	139

## Введение

Применение инструментов управления является одним из элементов процесса управления. Инструменты финансового управления органов государственной и муниципальной власти предполагают определенный способ реализации государственного (муниципального) управления для достижения необходимого на данный период результата. Согласно Конституции РФ, деятельность органов власти основывается на приоритете прав и свобод человека.[1]

Учебное пособие предназначено для изучения дисциплины «Инструменты финансового управления органов государственной и муниципальной власти», читаемой у обучающихся по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление.

Целью освоения дисциплины является: на основе теоретического и практического анализа процессов финансирования и кредитования, а также обобщения законодательных и нормативных документов, опыта рыночных преобразований в общественном секторе экономики и в сфере предпринимательской деятельности, овладеть обучающимися механизмами организации, планирования, стимулирования и управления государственными и муниципальными финансами.

Задачами освоения дисциплины «Инструменты финансового управления органов государственной и муниципальной власти», являются:

- овладение понятийным аппаратом, описывающим принципы организации, структуру, взаимосвязь элементов государственных и муниципальных финансов;
- усвоение направлений взаимодействия различных факторов, оказывающих влияние на состояние финансовых ресурсов государства;
- приобретение навыков работы с финансовыми документами;
- ознакомление с задачами, организацией работы и полномочиями органов власти разного уровня в финансовой сфере;
- научить обучающихся приемам оценки результатов финансовой деятельности с использованием различных методик;

- формирование умений планировать и исполнять бюджетные документы, принимать финансово обоснованные решения по использованию бюджетных средств.

Процесс изучения дисциплины направлен на формирование следующих результатов обучения:

- ОК-1 способностью к абстрактному мышлению, анализу, синтезу;

- ПК-7 способностью разрабатывать системы стратегического, текущего и оперативного контроля;

- ПК-8 владением принципами и современными методами управления операциями в различных сферах деятельности;

- ПК-19 владением методикой анализа экономики общественного сектора, макроэкономическими подходами к объяснению функций и деятельности государства.

Выполнение курсовой работы и лабораторных работ по дисциплине «Инструменты финансового управления органов государственной и муниципальной власти», предусмотренных учебным планом, осуществляется согласно методическим указаниям: Харькова, О. М. Инструменты финансового управления органов государственной и муниципальной власти [Электронный ресурс] : методические указания для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление [2].

Учебное пособие состоит из 4 разделов и позволяет на основе изученного материала и выполнения заданий в конце каждой темы сформировать у обучающихся представление о применении инструментов в деятельности органов государственной и муниципальной власти и сформировать собственное отношение к действующим методам.

# **1 Основы государственных и муниципальных финансов**

## **1.1 Роль и место финансовых инструментов в государственном и муниципальном управлении**

Источником власти в РФ, согласно Конституции РФ, является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. РФ обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. РФ - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов в РФ. Государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В РФ признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. [1]

Для реализации процесса публичного управления необходимо сформулировать его цели, задачи, выбрать в соответствии со сложившейся текущей ситуацией методы управления, выработать управляющее воздействие субъекта управления на объект. Кроме этого, требуется определить и реализовать способы и средства практического осуществления управляющего воздействия – инструменты управления.

Процесс управления предполагает следующие этапы:

- 1) определение целей и постановка задач управления;
- 2) выбор методов управления;
- 3) разработка, выбор и реализация инструментов управления.

То есть, инструменты управления рассматриваются как способ практической реализации управленческого решения. Выделяют две подгруппы инструментов управления:

1) общие (универсальные), существующие, закрепленные в нормативных правовых актах принципы управленческой деятельности, реализующиеся в форме законов, уставов, инструкций, рекомендаций;

2) локальные, носящие частный характер, реализующиеся в форме постановлений, приказов, распоряжений, контрактов.

В свою очередь, инструменты государственного управления подразделяются по соответствующим критериям на следующие группы:

- по уровню инструмента государственного управления в иерархии: инструменты, применяемые на международном, федеральном, региональном и отраслевом уровнях;

- по документальной форме инструментов государственного управления: законодательные акты, постановления, регламенты, государственные концепции, государственные программы, государственные стандарты, бюджеты, свидетельства, лицензии;

- по характеру и объему воздействия инструментов: экономические, организационные и политические инструменты.

Так, к числу экономических инструментов относятся налоги, тарифы, внутренние и внешние государственные займы. К организационным инструментам следует отнести создание, реорганизацию государственных органов, назначение или освобождение от занимаемой должности государственной службы. К политическим инструментам – избирательные технологии, опросы общественного мнения.

Таким образом, инструментами управления можно назвать все то, что применяется для управления процессами достижения цели, решения проблемы, воплощения в жизнь воздействий субъекта управления на объект управления. При помощи инструментов реализуется управление.

Функционирование системы органов государственной власти, основой которой является управленческий процесс целенаправленного воздействия на

общественную систему, представляет собой механизм государственного и муниципального управления.

Характерными признаками государственного механизма являются:

- механизм государственного и муниципального управления состоит из людей, специально осуществляющих управление и реализацию управленческих решений;
- механизм представляет собой взаимодействие системы органов управления;
- функции государственного и муниципального аппарата обеспечиваются организационными и финансовыми инструментами, а также принудительным воздействием;
- механизм государственного и муниципального управления направлен на реализацию прав граждан государства.

Инструменты финансового управления предполагают применение финансовых документов, финансовых ресурсов государства для достижения целей государственного управления.

Применение инструментов финансового управления по функциям выглядит следующим образом:

- 1) планирование – стратегический план, бюджет;
- 2) организация – Конституция РФ, Уставы субъектов и муниципальных образований, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, программы, национальные проекты;
- 3) контроль – государственные закупки, контракты;
- 4) мониторинг и отчетность – отчеты об исполнении бюджета, отчеты о реализации государственных программ.

На сайте Правительства РФ размещается информация, посвященная инструментам управления общественными финансами, где представлена методология бюджетного процесса, управление государственным долгом и финансовыми активами РФ и прочее: <http://government.ru/rugovclassifier/671/events/>.

## **1.2 Содержание и функции государственных и муниципальных финансов, их состав**

Термин «финансы» происходит от латинского слова «finis» (финиш), означающего конец, окончание, а именно, завершение платежа, окончанный расчет. Позднее от слова «finis» произошло слово «financia» (финансы), обозначающее денежный платеж.

Категория финансов возникла с развитием товарно-денежных отношений. Исходным условием возникновения финансов является товарное производство, опосредованное денежными отношениями. Финансы являются экономическим инструментом распределения и перераспределения основных макроэкономических показателей:

- Валового Внутреннего Продукта (ВВП);
- Национального дохода (НД).

Кроме этого, финансы являются средством контроля за формированием и применением фондов денежных средств. Сами же финансы возникают на второй стадии общественного воспроизводства, в процессе которой движение стоимости ВВП осуществляется отдельно от движения товаров и услуг, то есть его натуральной формы. Это представляется в виде двух этапов:

- на первом этапе формируются доходы участников материального производства (заработная плата рабочих и служащих, доходы предприятий), составляющие в сумме национальный доход – первичное распределение стоимости национального дохода и формирование первичных доходов;

- на втором этапе формируются доходы непроизводственной сферы и налоги – вторичное распределение стоимости национального дохода и формирование вторичных доходов.

Тем самым, перераспределение национального дохода между производственной и непроизводственной сферами экономики, отраслями материального производства, территориальными образованиями, формами

собственности, населением, приводит к переходу денег в форму финансовых ресурсов, как у государства (централизованные финансы), так и участников, регулируемых гражданским законодательством отношений (децентрализованные финансы).

Характерные особенности финансов как денежных отношений, представлены на рисунке 1.

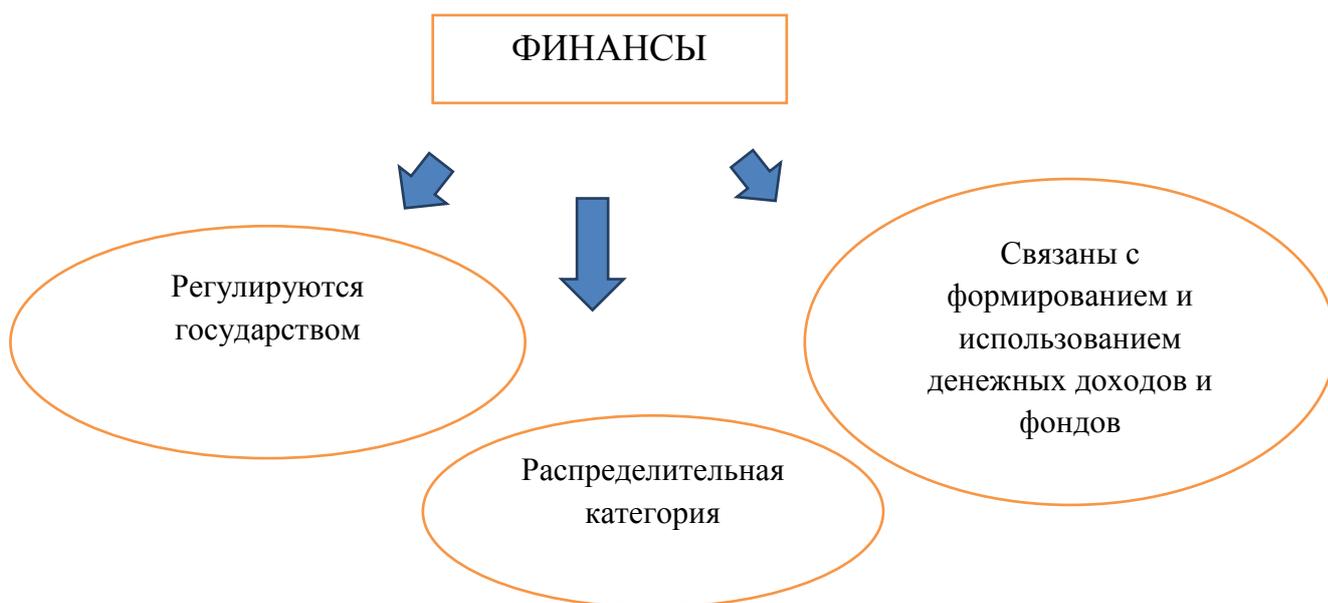


Рисунок 1 – Специфические черты финансов

Соответственно, финансы являются специфической формой экономических отношений, возникающих по поводу распределения и перераспределения ВВП и НДС, и формирования на этой основе централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, направляемых с целью расширенного воспроизводства и удовлетворения общегосударственных потребностей.

Общественное значение финансов реализуется через их функции. Функции финансов представлены на рисунке 2.



Рисунок 2 – Функции финансов

Реализация **распределительной функции** финансов осуществляется посредством обязательных поступлений в бюджет и внебюджетные фонды. **Контрольная функция** финансов реализуется в форме контроля за соблюдением правильности и своевременности перечисления средств в централизованные фонды и за соблюдением установленных норм. **Регулирующая функция** финансов реализуется через государственные расходы, налоги, государственный кредит, бюджетное планирование, регулирование рынка ценных бумаг.

Фонды денежных средств, находящиеся в распоряжении государства, хозяйствующих субъектов и населения, образуемые в процессе распределения и перераспределения части стоимости ВВП, в денежной форме и предназначенные для обеспечения расширенного воспроизводства и удовлетворения общегосударственных потребностей представляют **финансовые ресурсы**.

Отличием финансовых ресурсов от финансов является то, что финансы – это общественные отношения по поводу образования, распределения и реализации финансовых ресурсов, а финансовые ресурсы – это денежные средства.

Финансовые ресурсы государства формируются за счет налоговых и неналоговых платежей.

Центральным звеном финансовой системы являются **государственные финансы** – это экономические отношения, возникающие в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов.

В структуру государственных финансов входят:

- бюджетная система – совокупность финансовых планов органов власти всех уровней и бюджетов внебюджетных фондов;

- система государственных и муниципальных займов – способ мобилизации государственных доходов и обслуживающая дефицит бюджетной системы.

Во главе общегосударственных финансов стоит государственный бюджет, так как именно через него осуществляется перераспределение около 50 % НД страны. Так же важную роль в финансовой системе играют внебюджетные фонды России:

- Фонд социального страхования РФ:

[http://government.ru/department/192/events/;](http://government.ru/department/192/events/)

- Пенсионный фонд РФ: [http://government.ru/department/190/events/;](http://government.ru/department/190/events/)

- Федеральный фонд обязательного медицинского страхования:

[http://government.ru/department/191/events/.](http://government.ru/department/191/events/)

Принципы реализации государственных финансов:

- открытости и прозрачности финансов;

- единства законодательной и нормативной базы;

- целевой направленности;

- разграничения полномочий и предметов ведения;

- управляемости финансовыми потоками на централизованной основе;

- научного подхода;

- экономичности и рациональности.

Роль государственных финансов в функционировании и социально-экономическом развитии государства раскрывается через их функции, а именно:

- планирование – постановка целей и определение способов их достижения посредством разграничения полномочий и предметов ведения между всеми уровнями публичной власти – реализуется через установление порядка налогообложения, формирование бюджетов;

- организация – построение внутренней системы регулирования и контроля бюджетных потоков и финансовых ресурсов государства – реализуется через бюджетное устройство, бюджетную классификацию, бюджетный процесс;

- стимулирование – воздействие на факторы, влияющие на финансовую деятельность и учитывающие ее потребность в денежных средствах;

- контроль – выработка критериев оценки результатов для сравнения достижений с поставленными целями.

### **1.3 Государственная финансовая политика**

Для реализации функций, присущих государственному управлению, необходимо формирование и осуществление экономической политики и ее основной составляющей – финансовой политики.

**Государственная финансовая политика** представляет собой сферу деятельности органов государственной власти, нацеленную на мобилизацию финансовых ресурсов, рациональное распределение и использование для реализации государственных функций.

Для реализации финансовой политики формируются и применяются соответствующие финансовые институты и инструменты.

В качестве основных проводников финансовой политики в РФ следует выделить следующие должностные лица и структурные подразделения Правительства РФ:

- Президент РФ;

- Минфин РФ: <http://government.ru/department/69/events/>;

- Федеральная налоговая служба: <http://government.ru/department/70/events/>;

- Федеральная пробирная палата: <http://government.ru/department/499/events/>;
- Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование): <http://government.ru/department/358/events/>;
- Федеральная таможенная служба: <http://government.ru/department/357/events/>;
- Федеральное казначейство: <http://government.ru/department/78/events/>;
- Федеральное агентство по управлению государственным имуществом: <http://government.ru/department/498/events/>;
- Министерство экономического развития РФ: <http://government.ru/department/79/events/>;
- Федеральная антимонопольная служба: <http://government.ru/department/89/events/>;
- Председатель Центрального банка России: <http://government.ru/persons/18/>;
- Федеральная служба по финансовому мониторингу: <http://government.ru/department/246/events/>;
- Министерство труда и социальной защиты РФ: <http://government.ru/department/237/events/>;
- Министерство здравоохранения РФ: <http://government.ru/department/23/events/>.

К современной государственной финансовой политике предъявляются следующие требования:

- научный подход при формировании финансовой политики – требование соответствия современным научным достижениям, закономерностям экономического развития государства;
- учет возможностей государства и особенностей сложившейся ситуации, в которой находится государство, причем как его внутреннего положения, так и международной обстановки;
- изучение и применение тенденций предшествующего периода и зарубежного опыта;
- повышение эффективности использования финансовых ресурсов;
- учет потребностей общественного развития, интересов общественности;

- прогнозирование результатов и последствий проведения мероприятий финансового характера.

Цели государственной финансовой политики:

- полная мобилизация финансовых ресурсов, необходимых для выполнения полномочий государства;

- поиск возможностей обеспечения благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства;

- выявление дополнительных источников формирования доходов бюджета государства;

- определение степени участия населения в формировании финансовых ресурсов.

На рисунке 3 представлены составные элементы государственной финансовой политики.

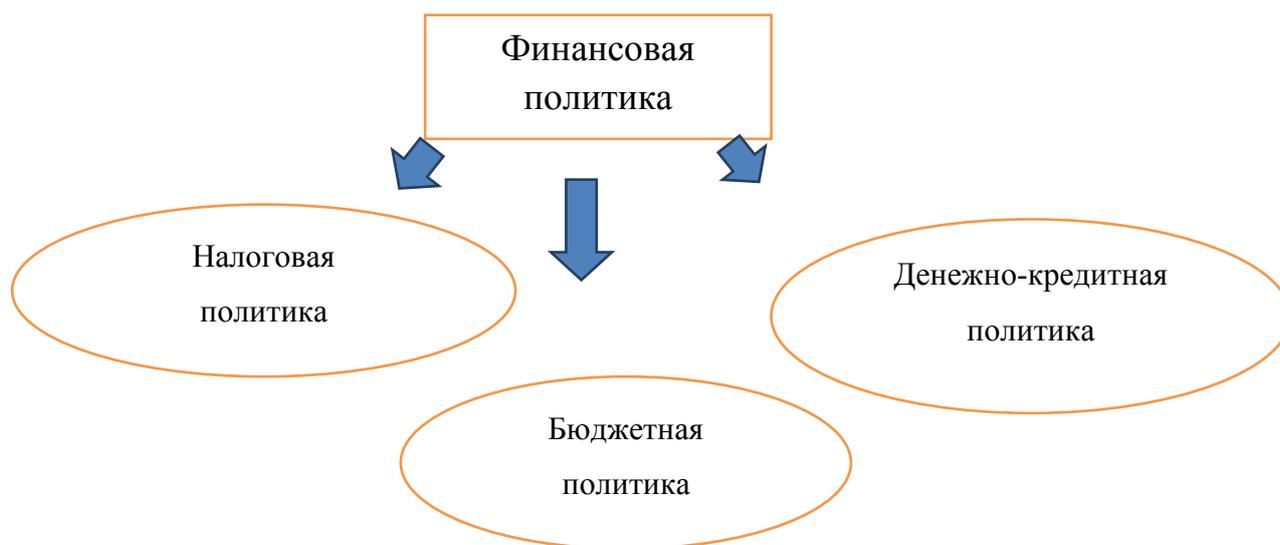


Рисунок 3 – Элементы финансовой политики

Назначение **налоговой политики** состоит в реализации интересов государства через изъятие части валового общественного продукта для общегосударственных нужд, мобилизации этих средств и перераспределения через бюджет. Роль **бюджетной политики** заключается в распределении фонда денежных средств государства и его использовании по отраслевому, целевому и территориальному назначению. Ориентир **денежно-кредитной политики**

направлен на повышение роли денежно-кредитной сферы в стимулировании хозяйствующих субъектов в эффективном использовании заемных средств и формировании соответствующего рынка.

#### **1.4 Налоги как основной источник государственных и муниципальных доходов**

Налоги – один из главных инструментов финансового управления государства, а так же основной источник доходов бюджета. Устанавливая налоги, государство ставит перед собой задачу обеспечения реализации государственных полномочий необходимой материальной базой. Именно налоговая политика, как составная часть государственной финансовой политики, играет важную роль в регулировании экономики посредством налогов и политики доходов и расходов. Кроме этого, налоговая политика представляет собой рычаг, с помощью которого государственная власть оказывает воздействие на процессы производства и распределения. Следовательно, правильность выстраивания и реализации налоговой политики государством оказывает влияние на эффективность функционирования и развития системы народного хозяйства и всей экономической сферы в целом.

Субъектами налоговой политики, в зависимости от государственного устройства, выступают: РФ, субъекты РФ и муниципалитеты. Каждый субъект налоговой политики обладает налоговым суверенитетом в пределах их полномочий, установленных налоговым законодательством. Проводя налоговую политику, ее субъекты могут воздействовать на экономические интересы налогоплательщиков, создавать такие условия их хозяйствования, которые наиболее выгодны как для самих налогоплательщиков, так и для экономики в целом [3].

Выделяют три подхода к понятию «налоговая политика» (рисунок 4) [3].

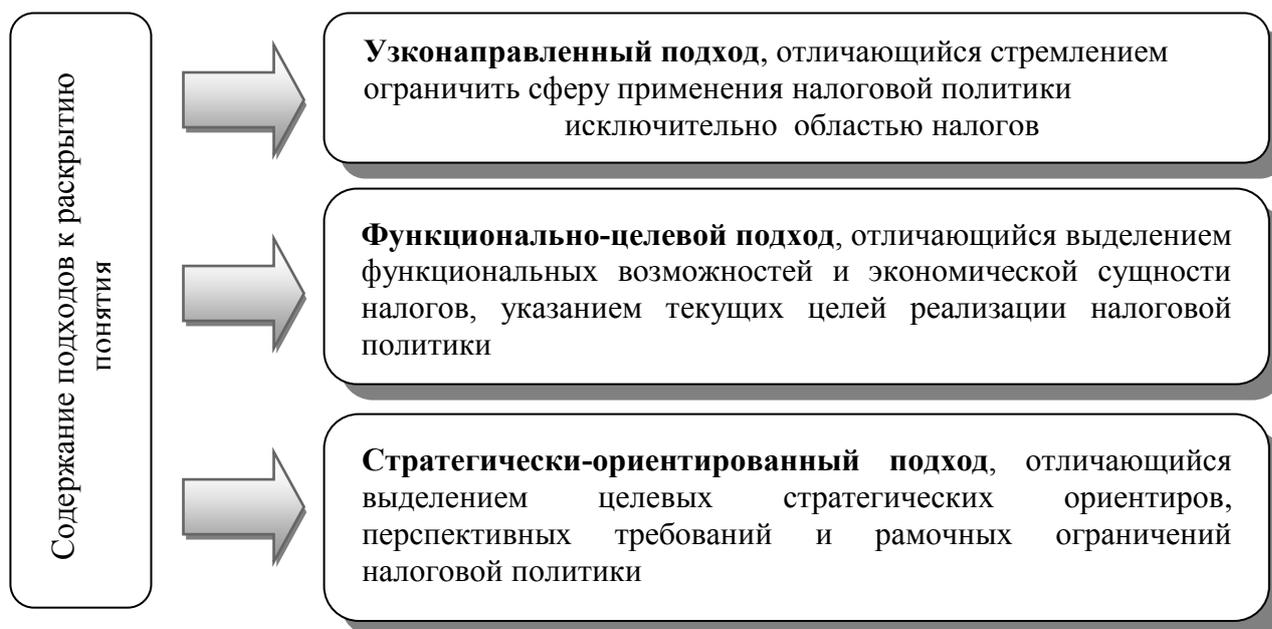


Рисунок 4 – Подходы к трактовке понятия «налоговая политика»

Можно выделить следующие цели, которые преследует государство при выработке налоговой политики (рисунок 5) [3].



Рисунок 5 – Классификация целей налоговой политики государства

**Экономические цели** налоговой политики государства заключаются в обеспечении эффективного участия государства в регулировании экономики, повышении уровня развития экономики, оживлении деловой активности, стимулировании хозяйственной деятельности субъектов, поддержании темпов экономического роста, устранении структурных диспропорций общественного воспроизводства, стимулировании инвестиций в увеличение физического капитала.

Под **фискальными целями** налоговой политики подразумевается обеспечение потребностей всех уровней власти в финансовых ресурсах, которых будет достаточно для реализации экономической и социальной политики, а также для выполнения функций соответствующими органами, которые возлагаются на них [3].

К **социальным целям** налоговой политики государства относится сглаживание неравенства в уровнях доходов различных групп населения, повышение социальной защищенности малоимущих слоев населения, стимулирование инвестиций и развитие человеческого потенциала.

**Международные цели** налоговой политики заключаются в выполнении международных финансовых обязательств государства, укреплении экономических связей с другими государствами, а также в гармонизации таможенного обложения, унификации налоговых систем интегрирующихся стран [3].

Налоговая политика государства может приобретать различные формы, среди которых выделяют три основных (в зависимости от поставленных государством целей фискального регулирования): политика максимальных налогов, политика экономического развития и «смешанная» политика (политика социальной защиты).

Государство проводит свою налоговую политику через механизм ее реализации, который представляет собой механизм регулирования социально-экономических процессов, направленных на достижение гармонии между фискальной и регулятивной функцией налогообложения, обеспечивая тем самым сбалансированность государственных, корпоративных и личных экономических интересов участников налоговых отношений [5].

Практическое применение механизма реализации налоговой политики осуществляется посредством налогового законодательства, регламентирующего организационно-правовые нормы и методы управления налогообложением, налоговый механизм (налоговые ставки, льготы, вычеты, способы обложения, формы и виды налогового контроля) [3].

Механизм реализации налоговой политики в зависимости от конкретного места и периода проведения этой налоговой политики различается в пространстве и

времени (рисунок 6). Помимо этого, полномочия государственных органов в области налогообложения являются неравнозначными на разных уровнях управления. Для каждого этапа общественного развития государства характерна своя налоговая политика [3].

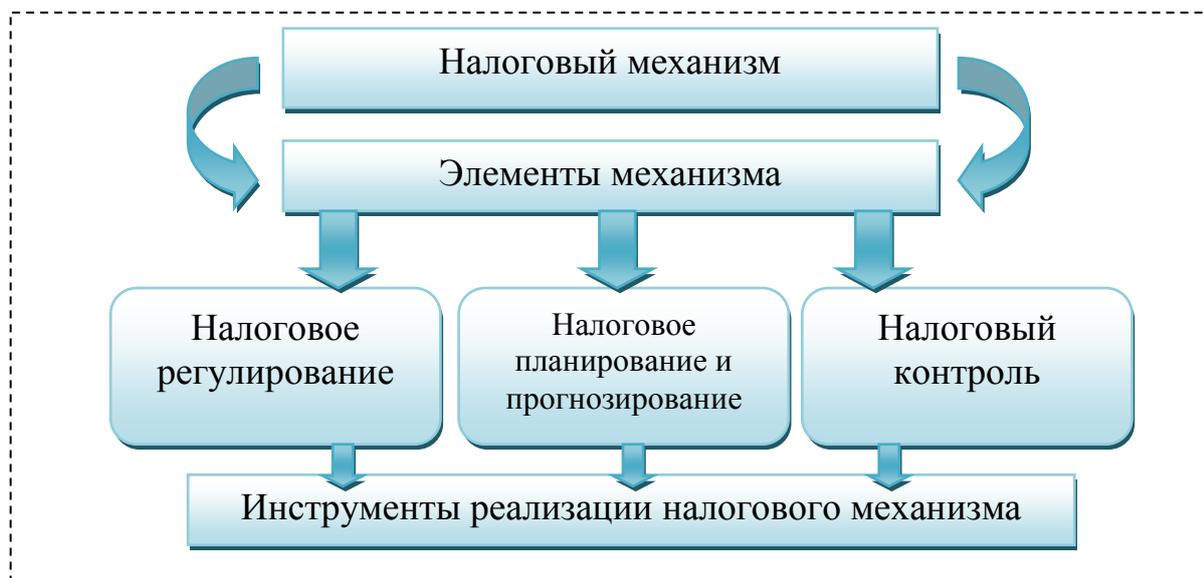


Рисунок 6 – Элементы налогового механизма

Под налоговым регулированием понимается система экономических мер оперативного вмешательства в ход воспроизводственных процессов. Основной задачей налогового регулирования является создание налогового климата, как для внутренней, так и для внешней деятельности организации, а также создание преференциальных налоговых условий, способных стимулировать приоритетные отраслевые и региональные направления движения капитала [3]. Данный элемент налогового механизма реализуется через использование налоговых инструментов и налогового законодательства [6].

Под налоговым контролем понимается совокупность мероприятий по анализу причин отклонений от запланированной величины налоговых поступлений, с целью принятия решений о проведении корректирующих мероприятий в области налогообложения. Таким образом, основным предназначением налогового контроля

является обеспечение полноты и своевременности поступления налоговых платежей в бюджеты страны [6].

Налоговую политику осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и органы исполнительной власти, наделенные соответствующей компетенцией, Федеральная налоговая служба. Органом непосредственно ответственным за проведение единой налоговой политики на территории РФ является Министерство финансов РФ.

На современном этапе сохраняются следующие основные проблемы налоговой политики РФ:

1) массовое уклонение предприятий от уплаты налогов - причинами этого являются: тяжесть налогового бремени, минимальные знания большей части населения в сфере налогового законодательства, корыстный умысел предпринимателей и их нежелание выполнять свои обязанности перед государством;

2) увеличение косвенных налогов, что приводит к повышению стоимости товаров и услуг, снижению уровня жизни малообеспеченных слоев населения, ухудшению основных -макро и микроэкономических показателей функционирования экономики, а это, в свою очередь, подчеркивает недостаточную социальную направленность налоговой политики РФ;

3) утечка капитала за рубеж, которая приводит к снижению денежной массы и ослаблению курса рубля по отношению к ведущим иностранным валютам;

4) развитие теневой экономики, что пагубно сказывается на функционировании экономической системы страны в целом;

5) неравномерное распределение налогового бремени между добросовестными и уклоняющимися налогоплательщиками;

6) отсутствие благоприятного налогового режима для частных инвестиций в экономику;

7) сложность налоговой системы, запутанность и противоречивость многочисленных инструкций и разъяснений в налоговом законодательстве. Это проявляется в том, что в налоговой системе существуют различные налоги, акцизы и

сборы, которые мало чем отличаются друг от друга, но такая масса платежей иногда вносит путаницу в работу предприятий, в результате чего возникают ошибки при исчислении налогов.

Одной из основных проблем проводимой налоговой политики в РФ является ориентация на максимизацию доходов, получаемых от налогообложения, которая проявляется в установлении высоких налоговых ставок и сохранении тенденций к их постоянному повышению. Это приводит к сокращению располагаемых доходов населения и сжатию потребительского спроса, тем самым усиливая спад. Кроме спроса сжимается и предложение – поскольку высокая цена кредита «отпугивает» инвесторов. Также высокие налоговые ставки препятствуют предпринимательской и инвестиционной активности, закономерным результатом снижения которой, в свою очередь, становится значительное уменьшение объемов налоговых поступлений.

Высокие налоговые ставки, в том числе по страховым платежам, для малого и среднего бизнеса, дезорганизуют последний и способствуют его тенизации или разорению.

Высокие ставки налогообложения ограничивают возможность предприятий в решении задач оживления инвестиционной и деловой активности предпринимателей, занимающихся производственной деятельностью [7].

Важным условием успешного функционирования предприятий малого и среднего бизнеса является разумное сочетание всех имеющихся методов налогового регулирования (рисунок 7).

Поэтому требуется повышение качества налогового администрирования, что связано с порядком учета в налоговых органах организаций и физических лиц, оптимизацией их взаимодействия, в том числе посредством передачи документов в электронном виде, между налоговыми органами и банками, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и другими организациями, которые обязаны сообщать в налоговые органы сведения, связанные с налоговым администрированием [8].



Рисунок 7 – Методы налогового регулирования

Также налоговая система, существующая в РФ, не отвечает всем потребностям инновационного развития страны в целом. Объясняется, сложившаяся ситуация, отсутствием или неразвитостью информационной инфраструктуры, инструментов финансирования из государственных источников, законодательной базы по защите интеллектуальной собственности. Как известно, во многих развитых зарубежных странах инновационный бизнес имеет налоговые преференции и льготы. В России система поддержки инновационного предпринимательства только формируется.

Положительной практикой для РФ может так же послужить опыт зарубежных стран, связанный с использованием налоговых каникул, которые состоят во временной отмене налоговых платежей в бюджет. Кроме того, практикуется предоставление скидок платежей на истощение недр, из налогообложения исключается прибыль, используемая на НИОКР, капитальные вложения и т.д. Реализация указанных мероприятий уже привела к тому, что в США примерно 1/2 валового дохода корпораций, а во Франции почти 2/3 его исключается из процесса налогообложения. Так же, целесообразно было бы применить налоговые каникулы по налогу на прибыль для инновационных фирм. Это связано с тем, что в начале деятельности инновационные фирмы имеют финансовые затруднения, а именно, в первые годы существования налоговые каникулы по налогу на прибыль

существенно снизили бы для них налоговое бремя. В дальнейшем использование инноваций обеспечит таким фирмам высокую прибыльность и налог на прибыль не будет столь обременителен [9].

Также, важным дополнением к налоговой политике РФ будет являться введение дифференцированной шкалы налогообложения по налогу на прибыль организаций с учетом отраслевой специфики их деятельности.

Для решения задач, связанных с эффективным и справедливым налогообложением личных доходов граждан, необходимы определенные преобразования. При решении данного вопроса необходимо применить зарубежный опыт налогообложения доходов населения, а в частности особенности налогообложения доходов во Франции, а именно:

- введение прогрессивной шкалы налогообложения, для которой основополагающими факторами должны быть следующие элементы: налогооблагаемый минимум, скидки, увязанные с суммой фактических расходов, произведенные на те, или иные, оговоренные в налоговом законодательстве цели, а также прогрессивная система налоговых ставок по возрастающей шкале, не нарушающей принцип соразмерности и имеющей оптимальный характер;

- введение необлагаемого минимума, который является основной льготой и не должен затрагивать ту часть дохода, которая обеспечивает поддержание минимального жизненного уровня плательщика и его семьи. Необлагаемый минимум должен соответствовать прожиточному минимуму, исчисленному исходя из цивилизованного потребления товаров и услуг;

- ужесточение мер по администрированию налога на доходы физических лиц, в особенности лиц, доходы которых значительно превышают средний уровень, ввести повышенную шкалу ставок на сверхдоходы [10].

В современных условиях налоговая политика должна соответствовать глобальным вызовам, и она должна играть основную роль в развитии импортозамещения, создавая благоприятные условия для подъема отечественной промышленности и повышения ее инвестиционной привлекательности. Финансовая безопасность России сегодня напрямую зависит от стабильности налогообложения и

гибкости системы налогового регулирования. При выборе методов и инструментов такого регулирования целесообразно применять те из них, которые не приведут к дальнейшей макроэкономической дестабилизации и которые не придется отменять на этапе очередных экономических реформ [11].

Таким образом, к числу принципиальных установок реформирования налоговой системы РФ следует отнести следующие положения:

- признание приоритета интересов развития производительных сил перед фискальными интересами путем максимально возможного стимулирования частных инвестиций;

- ликвидация налоговых ограничений законного права человека на самостоятельное обеспечение достойного уровня жизни своей семьи;

- максимальное соблюдение принципа социальной справедливости за счет исключения из налогооблагаемых доходов реального прожиточного минимума семьи;

- обеспечение экономической эффективности при взимании налогов, предполагающей минимизацию затрат государства и налогоплательщиков, установление взаимной ответственности при ущемлении законных экономических интересов сторон в процессе реализации налоговых отношений.

На территории Оренбургской области обеспечивает реализацию налоговой политики, вносит предложения по установлению или отмене региональных налогов и сборов Правительство Оренбургской области.

Министерство финансов Оренбургской области является органом исполнительной власти Оренбургской области, обеспечивающим в пределах своей компетенции проведение единой финансовой, бюджетной и налоговой политики и координирующим деятельность в этой сфере других органов исполнительной власти области.

Управление Федеральной налоговой службы по Оренбургской области является территориальным органом Федеральной налоговой службы в соответствующем субъекте РФ и входит в единую централизованную систему налоговых органов.

В своей деятельности УФНС по Оренбургской области руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами РФ, нормативными правовыми актами Министерства финансов РФ и письменными разъяснениями Министерства финансов РФ по вопросам применения законодательства РФ о налогах и сборах, правовыми актами ФНС России, а также нормативными правовыми актами органов государственной власти Оренбургской области и органов местного самоуправления, принимаемыми в пределах их полномочий по вопросам налогов и сборов.

Управление осуществляет свою деятельность непосредственно и через инспекции по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции межрайонного уровня и во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти Оренбургской области, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами, общественными объединениями и иными организациями.

**Задание.** Проанализировать основные направления налоговой политики Оренбургской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов и сделать выводы.

I Итоги реализации налоговой политики в 2018 году и первой половине 2019 года.

В 2018 году основную часть доходов областного бюджета обеспечили поступления от налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, налога на имущество организаций и акцизов по подакцизным товарам.

Высокий уровень исполнения достигнут за счет увеличения поступлений по налогу на прибыль организаций, занимающих лидирующие позиции в структуре налоговых и неналоговых доходов областного бюджета.

Основной прирост поступлений налога на прибыль организаций в 2018 году обеспечен предприятиями топливно-энергетического комплекса, в том числе консолидированной группой налогоплательщиков (КГН).

Увеличились поступления налога на прибыль в таких «несырьевых» отраслях экономики области, как электроэнергетика и обрабатывающие производства.

Отмечается рост поступлений налога на доходы физических лиц, который объясняется, в первую очередь, увеличением фонда начисленной заработной платы, а также увеличением прочих доходов физических лиц (сумм, полученных от продажи имущества и имущественных прав, сумм вознаграждения).

На увеличение поступлений акцизов по подакцизным товарам существенное влияние оказало изменение структуры распределения доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ.

Увеличились поступления налога на имущество организаций, что обусловлено:

- изменением федерального законодательства в части отмены льгот в отношении движимого имущества;

- поэтапным увеличением ставок по отдельным видам имущества, установленных Налоговым кодексом РФ;

- проведением инвентаризации налоговых льгот, установленных на региональном уровне;

- увеличением налогооблагаемой базы за счет инвестиционной политики, проводимой Правительством Оренбургской области.

Увеличению поступлений в бюджеты муниципальных образований Оренбургской области в 2018 году способствовала передача в бюджеты муниципальных районов (по нормативу 100 %) и городских округов (по нормативу 60 %) государственной пошлины за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий при подаче документов через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг в части, подлежащей зачислению в областной бюджет.

Исполнение консолидированного бюджета Оренбургской области за I полугодие 2019 года характеризуется следующими особенностями: высокое исполнение по налогу на прибыль организаций, которое обеспечено за счет:

- увеличения поступлений от организаций, осуществляющих деятельность в сфере добычи газа, нефти и производства нефтепродуктов;

- замедления темпа роста налога на доходы физических лиц, обусловленное увеличением сумм возврата налога из консолидированного бюджета;

- прироста поступлений акцизов по подакцизным товарам, который связан с увеличением норматива зачисления акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъекты РФ, а также изменением порядка распределения акцизов на крепкую алкогольную продукцию и установлением нового норматива распределения в целях компенсации выпадающих доходов в связи с исключением движимого имущества из объектов налогообложения по налогу на имущество организаций;

- увеличения поступлений по налогу на имущество организаций за счет роста налогооблагаемой базы в связи с оптимизацией налоговых льгот на федеральном и региональном уровнях, а также прироста поступлений от предприятий - инвесторов, реализующих инвестиционные проекты на территории Оренбургской области;

- снижения поступлений по государственной пошлине за совершение юридически значимых действий федеральными органами исполнительной власти через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг в связи с увеличением количества обращений в электронной форме.

На исполнение консолидированного бюджета Оренбургской области в 2019 году оказывают влияние изменения законодательства РФ и Оренбургской области.

Внесены изменения в Закон Оренбургской области от 14 ноября 2012 года № 1156/343-V-ОЗ «О патентной системе налогообложения», согласно которым с 1 января 2019 года предусматривается индексация размера потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода по отдельным видам предпринимательской деятельности.

Предоставлено право плательщикам единого налога на вмененный доход и налогоплательщикам, применяющим патентную систему налогообложения, уменьшать соответствующие налоги на расходы по приобретению контрольно-кассовых аппаратов (в размере не более 18 тыс. рублей за один кассовый аппарат).

С 1 января 2019 года освобождается от обложения налогом на имущество организаций имущество онкологических диспансеров, перинатальных центров, многопрофильных больниц, в структуру которых входят онкологические диспансеры и (или) перинатальные центры, принятое на учет с 1 января 2015 года и используемое для оказания медицинской помощи по онкологии, акушерству и гинекологии.

С 2019 года отменен вычет по транспортному налогу в размере платы в систему «Платон» за движение большегрузных транспортных средств по федеральным трассам.

С 1 января 2019 года вступили в силу изменения, внесенные в Закон Оренбургской области от 16 ноября 2002 года № 322/66-III-ОЗ «О транспортном налоге» и направленные на оптимизацию налоговых льгот (налоговых ставок) по транспортному налогу, не влияющих на стимулирование инвестиционной и предпринимательской активности с учетом соблюдения принципов адресности и нуждаемости, а также поддержку многодетных семей в Оренбургской области.

В соответствии с изменениями, внесенными в Налоговый кодекс РФ Федеральным законом от 15 апреля 2019 года № 63-ФЗ, начиная с налогового периода 2018 года физическим лицам, имеющим трех и более несовершеннолетних детей, предоставляются дополнительные налоговые вычеты:

- по земельному налогу в размере кадастровой стоимости 600 кв. метров площади одного земельного участка;

- по налогу на имущество физических лиц – в размере 5 кв. метров общей площади квартиры, части квартиры, комнаты и 7 кв. метров общей площади жилого дома, части жилого дома в расчете на каждого несовершеннолетнего ребенка.

До 31 декабря 2020 года для начинающих предпринимателей при применении упрощенной или патентной системы налогообложения при осуществлении деятельности в производственной, социальной и научной сферах, а также в сфере бытового обслуживания предусмотрены 2-летние «налоговые каникулы».

II Внешние условия реализации налоговой политики Оренбургской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

На налоговую политику Оренбургской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов будут оказывать влияние внешние факторы, прежде всего изменения в федеральном законодательстве:

1) по налогу на прибыль организаций - до 2024 года включительно пролонгируется зачисление в федеральный бюджет суммы налога на прибыль организаций, исчисленной по ставке 3 %, в бюджеты субъектов РФ – 17 %, в целях последующего распределения одного процентного пункта указанного налога между бюджетами наименее обеспеченных регионов. Продляется 50-процентный перенос убытков на будущее до 2024 года включительно. Вносятся изменения, ограничивающие возможность учета правопреемниками убытков, полученных организациями, реорганизуемыми в форме присоединения или слияния. Устанавливается налоговая ставка по налогу на прибыль организаций в размере 0 % в отношении доходов, получаемых региональными и муниципальными музеями, театрами и библиотеками. На постоянной основе продляется действие налоговой ставки по налогу на прибыль организаций в размере 0 % для организаций, осуществляющих образовательную и (или) медицинскую деятельность.

Субъектам РФ предоставлено право устанавливать инвестиционный налоговый вычет в отношении расходов на научно-исследовательские работы.

Снимается ограничение на применение инвестиционного налогового вычета участниками консолидированной группы налогоплательщиков (далее – КГН), расширение сферы его применения в части компенсации затрат налогоплательщиков, осуществляющих строительство объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур в рамках договора о комплексном освоении территории.

Предусматривается предоставление застройщикам возможности уменьшать налоговую базу на расходы, понесенные в связи со строительством объектов социальной инфраструктуры, передаваемых в государственную и муниципальную собственность.

Предусматривается введение для резидентов территорий опережающего социально-экономического развития порядка, в соответствии с которым суммы

неуплаченного налога восстанавливаются в случае расторжения соглашения об условиях ведения деятельности на указанных территориях по вине резидентов, по аналогии с порядком, установленным для налогоплательщиков, применяющих льготные налоговые режимы.

Действует мораторий на создание новых КГН и ограничение на внесение изменений в действующие договоры о создании КГН в части присоединения или выхода организаций из этих групп с установлением предельного срока действия договора о создании КГН до 1 января 2023 года;

2) по налогу на доходы физических лиц - освобождаются от налогообложения единовременные компенсационные выплаты в размере, не превышающем 1,0 млн. рублей, медицинским работникам в рамках программы «Земский доктор», произведенные с 1 января 2018 года по 31 декабря 2022 года. Планируется установление аналогичной налоговой преференции для учителей.

Сокращается с 5 до 3 лет минимальный предельный срок владения объектом недвижимого имущества, по истечении которого доход, полученный физическим лицом от продажи такого объекта, освобождается от обложения налогом в случае, если объект недвижимого имущества является единственным жилым помещением, находящимся в собственности налогоплательщика;

3) упрощенная система налогообложения - предусматривается введение переходного налогового режима для налогоплательщиков, превысивших ограничения на применение упрощенной системы налогообложения в виде максимального уровня доходов и (или) среднесписочной численности работников;

4) единый сельскохозяйственный налог - предусматривается внесение изменений, устанавливающих порядок зачисления в местные бюджеты сумм единого сельскохозяйственного налога в зависимости от места осуществления производства сельскохозяйственной продукции, ее первичной и последующей (промышленной) переработки;

5) патентная система налогообложения - в целях поддержки субъектов малого предпринимательства планируется расширить полномочия субъектов РФ по регулированию патентной системы налогообложения:

- предоставить полномочия по установлению ограничений для применения патентной системы налогообложения по общей площади сдаваемых в аренду (наем) жилых и нежилых помещений, земельных участков, принадлежащих индивидуальному предпринимателю на праве собственности; по общему количеству автотранспортных средств и судов водного транспорта, используемых при применении патентной системы налогообложения; по общему количеству объектов стационарной и нестационарной торговой сети и объектов организации общественного питания и (или) их общей площади;

- предоставить право устанавливать размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода на единицу физического показателя (на единицу средней численности наемных работников; на единицу количества автотранспортных средств; на 1 тонну грузоподъемности транспортных средств; на одно пассажирское место; на 1 кв. метр площади сдаваемых в аренду (наем) жилых и нежилых помещений, земельных участков; на один объект стационарной и нестационарной торговой сети, объект организации общественного питания и (или) на 1 кв. метр площади объекта торговой сети и объекта организации общественного питания).

Предполагается расширение перечня видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться патентная система налогообложения, в том числе за счет включения в него вида предпринимательской деятельности, связанного с животноводством и оказанием услуг в области животноводства, а также вида предпринимательской деятельности, связанного с растениеводством и оказанием услуг в области растениеводства;

б) штрафы и взыскания - с 1 января 2020 года устанавливается единый принцип зачисления доходов от штрафов в тот бюджет, из которого осуществляется финансирование органа, выявившего нарушение.

Централизацию доходов от отдельных штрафов предлагается компенсировать передачей 5 % платы за негативное воздействие на окружающую среду и 100 % акциза на спирт этиловый из непищевого сырья, 50 % акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья и спиртосодержащую продукцию, а также зачислением в бюджеты

субъектов РФ и местные бюджеты всех штрафов, налагаемых мировыми судьями, штрафов, выявленных должностными лицами органов муниципального контроля.

III Цели и задачи налоговой политики Оренбургской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

Для обеспечения стабильного социально-экономического развития Оренбургской области путем привлечения инвестиций и создания новых рабочих мест на территории Оренбургской области планируется установить специальные налоговые условия для специальных инвестиционных контрактов.

В Оренбургской области будет продолжена реализация положения Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», предусматривающего особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности и особенности налогообложения резидентов территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР).

С целью создания комфортных налоговых условий для реализации новых инвестиционных проектов Оренбургской области в законодательство Оренбургской области интегрируется механизм инвестиционного налогового вычета (право уменьшать исчисленную сумму налога на прибыль на сумму расходов, связанных с реконструкцией или модернизацией существующих производств в части имущества по 3 - 7 амортизационным группам).

Планируется продолжить работу по переходу к налогообложению объектов недвижимого имущества исходя из их кадастровой стоимости.

В соответствии с постановлением Правительства Оренбургской области от 28 сентября 2017 года № 693-п «О проведении государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, расположенных на территории Оренбургской области» в 2019 году проводится государственная кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения. Результаты такой оценки могут оказать существенное влияние на изменение налоговой базы в отношении указанной категории земель и, как следствие, на уровень поступлений земельного налога в местные бюджеты.

В целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов:

- планируется государственную пошлину (подлежащую зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, и выдачи документов через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, подлежащей зачислению в областной бюджет, с 1 января 2020 года зачислять по нормативу 100 % в бюджеты городских округов Оренбургской области;

- на региональном уровне утверждены положения, согласно которым ежегодно максимальный размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода подлежит индексации на коэффициент-дефлятор при применении патентной системы налогообложения (Закон Оренбургской области от 14 ноября 2012 года № 1156/343-V-ОЗ «О патентной системе налогообложения»);

- реализуется механизм поощрения муниципальных образований Оренбургской области за достижение высоких темпов роста налогов при применении специальных налоговых режимов (постановление Правительства Оренбургской области от 15 мая 2012 года № 414-п «Об утверждении методики проведения оценки качества управления муниципальными финансами и результативности мер по повышению эффективности бюджетных расходов городских округов и муниципальных районов Оренбургской области»).

Сохраняют актуальность следующие задачи:

1) внедрение системы управления налоговыми расходами (выпадающими доходами областного бюджета, обусловленными налоговыми льготами, преференциями по налогам и сборам, предусмотренным в качестве мер государственной поддержки в соответствии с целями государственных программ и (или) целями социально-экономической политики, не относящимися к государственным программам) и обеспечение ее интеграции в бюджетный процесс;

2) распределение действующих налоговых льгот по местным налогам по муниципальным программам;

3) приведение методики оценки эффективности налоговых льгот, в том числе предоставляемых физическим лицам, в соответствие с общими требованиями к оценке налоговых расходов субъектов РФ и муниципальных образований, утвержденными постановлением Правительства РФ от 22 июня 2019 года № 796;

4) определение конечных сроков действия льготных режимов и целевых индикаторов, механизмов регулярной оценки эффективности льготы с точки зрения поставленных целей и механизмов корректировки или отмены в случае, если поставленные цели не достигаются.

В 2020 - 2022 годах продолжится работа по реализации комплекса мер, направленных на улучшение администрирования доходов консолидированного бюджета, в том числе за счет дальнейшей цифровизации налогового администрирования и интеграции всех источников информации и потоков данных в единое информационное пространство с последующей автоматизацией ее анализа на основе внедрения современных технологий обработки больших массивов. При этом особое внимание будет уделяться повышению собираемости налога на доходы физических лиц, а также созданию единой информационной среды налоговых органов.

В целях улучшения условий исполнения физическими лицами обязанности по уплате платежей, регулируемых Налоговым кодексом РФ, с 2019 года им предоставлено право добровольного перечисления в бюджетную систему РФ единого платежа в счет предстоящей уплаты транспортного налога, земельного налога и налога на имущество физических лиц, которое дополняется правом перечисления налога на доходы физических лиц на основании налогового уведомления.

Результатами проводимой работы должно стать дальнейшее увеличение платежей в бюджеты всех уровней, обеление соответствующих секторов экономики.

[http://minfin.orb.ru/налоговая политика/](http://minfin.orb.ru/налоговая_политика/)

## **Вопросы для контроля**

1.1 Что такое инструменты управления?

1.2 Назовите виды инструментов управления.

1.3 Перечислите виды инструментов государственного управления.

1.4 Какими характерными признаками обладает государственный механизм?

1.5 Как выглядит применение инструментов финансового управления по функциям?

1.6 Раскройте понятия «финансы», «финансовые ресурсы». Выделите отличия данных понятий.

1.7 В чем заключается роль финансовой политики государства?

1.8 Кто является основным проводником государственной финансовой политики?

1.9 Приведите пример инструментов финансового управления и их действие на любом уровне публичной власти.

1.10 Проанализируйте «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики РФ на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 гг.» [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTTP\\_2021\\_2023.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTTP_2021_2023.pdf) и сделайте выводы.

## **Тесты**

1.1 Финансы как экономическая категория возникают:

- а) в процессе формирования финансовых ресурсов;
- б) в процессе производства ВВП и НДС;
- в) в процессе распределения и перераспределения ВВП и НДС;
- г) в процессе обмена ВВП и НДС.

1.2 Функции финансов включают:

- а) распределение ВВП и НДС и формирование денежных фондов;
- б) распределение ВВП и НДС и контроль;
- в) средства накопления и средства платежа;
- г) распределение ВВП и НДС и регулирование.

1.3 Какие денежные отношения относятся к финансовым?

- а) продажа товаров в магазинах;
- б) получение банковского кредита;
- в) отношение между отдельными звеньями бюджетной системы;
- г) оплата коммунальных услуг населением.

1.4 Что такое финансовые ресурсы общества?

- а) денежные средства предприятия;
- б) денежные доходы и фонды организаций, государства и домашнего хозяйства;
- в) доходы государства;
- г) доходы домашнего хозяйства.

1.5 Выберите элемент децентрализованных финансовых ресурсов:

- а) прибыль;
- б) государственные заимствования;
- в) доходы государства;
- г) налоги.

1.6 Выберите элемент централизованных финансовых ресурсов:

- а) налоги;
- б) амортизационные фонды коммерческих предприятий;
- в) денежные доходы физических лиц;
- г) проценты по ценным бумагам, выпускаемым предприятиями.

1.7 Выберите черту, характеризующую финансы:

- а) финансы предполагают экспорт капиталов;
- б) финансы – распределительная категория;
- в) финансы – кредитная категория;
- г) финансы – товарная категория.

1.8 Какие доходы создаются при распределительных отношениях?

- а) первичные и вторичные;
- б) материальная помощь;
- в) доходы домохозяйств;
- г) резервы предприятий и государства.

1.9 Что такое финансовый механизм?

- а) совокупность экономических отношений;
- б) совокупность форм организаций финансовых отношений и методов формирования и использования финансовых ресурсов;
- в) денежные средства организаций;
- г) процесс управления денежным оборотом в производстве.

1.10 Укажите функцию, с помощью которой реализуется назначение финансов - обеспечить каждого субъекта хозяйствования и государство необходимыми им финансовыми ресурсами:

- а) организационная;
- б) регулирующая;
- в) распределительная;
- г) стимулирующая.

## **2 Бюджетная система Российской Федерации**

### **2.1 Структура и принципы бюджетной системы. Бюджетная классификация**

**Бюджетная система РФ**, согласно БК РФ – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве, регламентируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов (рисунок 8). [12 ]

Определяющим фактором бюджетной системы является государственное устройство. Следовательно, в федеральных государствах бюджетная система состоит из трех уровней бюджетов, а в унитарных из двух. В РФ соответственно трехуровневая бюджетная система.

Связующим звеном бюджетной системы являются экономические отношения и нормы права, обеспечивающие функционирование и взаимодействие бюджетов.

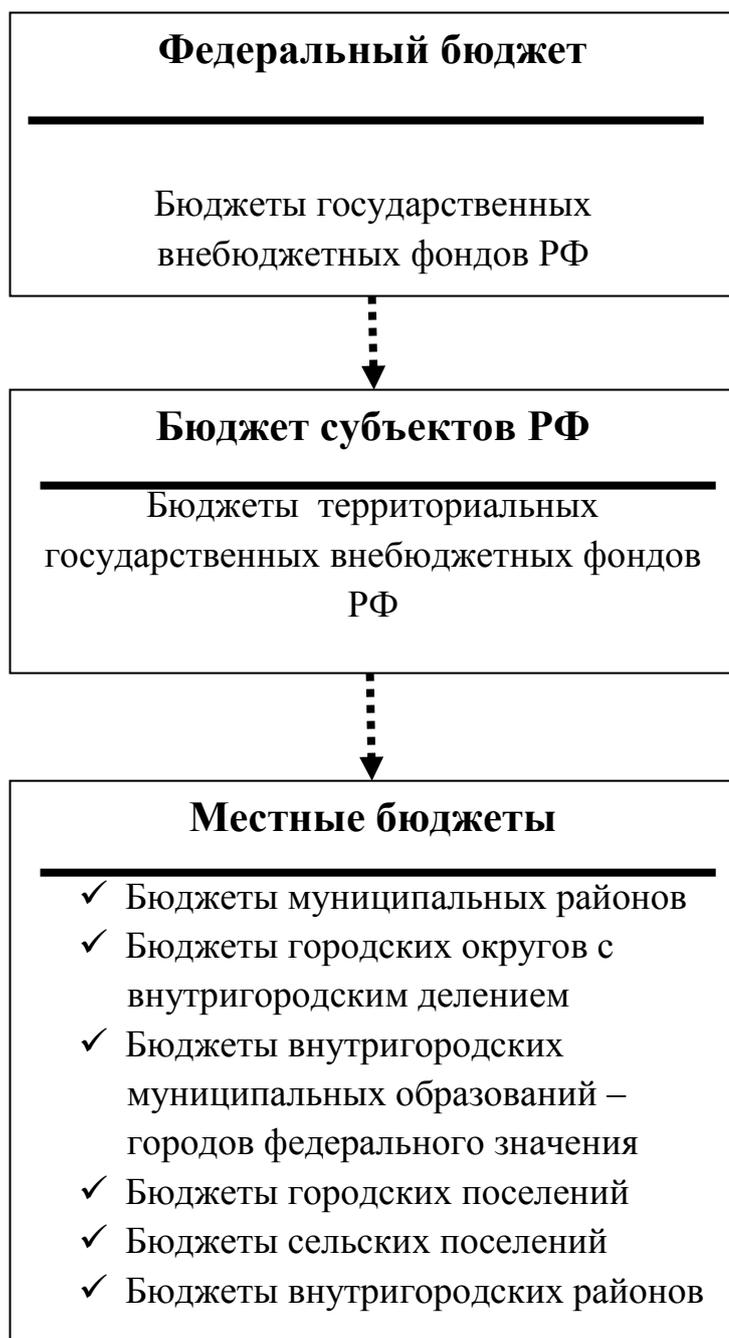


Рисунок 8 - Структура бюджетной системы РФ

Основой для построения бюджетной системы является **бюджетное устройство** – это организационные принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь объединенных в ней бюджетов.

Принципы бюджетной системы РФ представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Принципы бюджетной системы РФ [12 ]

Принцип 1	Содержание принципа 2
1) единства бюджетной системы РФ	единство бюджетного законодательства РФ, принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы РФ, бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы РФ, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы РФ и казенных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ
2) разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ	закрепление в соответствии с законодательством РФ доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы РФ, а также определение полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) и органов управления государственными внебюджетными фондами по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований
3) самостоятельности бюджетов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;</li> <li>- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом;</li> <li>- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ;</li> <li>- право органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с БК самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ);</li> <li>- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;</li> <li>- право органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами государственной власти и органами местного самоуправления,</li> </ul>

Продолжение таблицы 1

1	2
	<p>исключительно в форме межбюджетных трансфертов; недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства РФ и (или) законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы РФ без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;</p> <p>- недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов</p>
<p>4) равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований</p>	<p>определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Кодексом</p>
<p>5) полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов</p>	<p>все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах</p>
<p>6) сбалансированности бюджета</p>	<p>объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов; при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета</p>
<p>7) эффективности использования бюджетных средств</p>	<p>при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)</p>
<p>8) общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов</p>	<p>расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете в части, касающейся:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы РФ;</li> <li>- средств целевых иностранных кредитов;</li> <li>- добровольных взносов, пожертвований, а также средств самообложения граждан, инициативных платежей, предусмотренных статьями 56 и 56.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного</li> </ul>

Продолжение таблицы 1

1	2
	<p>самоуправления в РФ»;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием РФ;</li> <li>- расходов бюджета, осуществляемых за пределами территории РФ;</li> <li>- отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года;</li> <li>- расходов бюджета, осуществляемых в случаях и в пределах поступления отдельных видов неналоговых доходов</li> </ul>
<p>9) прозрачности (открытости)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований;</li> <li>- обязательная открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти (представительного органа муниципального образования), либо между законодательным (представительным) органом государственной власти (представительным органом муниципального образования) и исполнительным органом государственной власти (местной администрацией);</li> <li>- обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы РФ;</li> <li>- стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации РФ, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода);</li> <li>- секретные статьи могут утверждаться только в составе федерального бюджета</li> </ul>
<p>10) достоверности бюджета</p>	<p>надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета</p>
<p>11) адресности и целевого характера бюджетных средств</p>	<p>бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования</p>
<p>12) подведомственности расходов бюджетов</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся;</li> <li>- Главные распорядители (распорядители) бюджетных средств не вправе распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств, не включенным в перечень подведомственных им распорядителей и</li> </ul>

Продолжение таблицы 1

1	2
	получателей бюджетных средств в соответствии со статьей 158 БК; - Распорядитель и получатель бюджетных средств могут быть включены в перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств только одного главного распорядителя бюджетных средств; - подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента РФ, Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации
13) единства кассы	зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно РФ, субъекта РФ, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством РФ

**Бюджетная классификация** является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, используемой для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемой для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ. [12 ]

Состав бюджетной классификации представлен в таблице 2.

Бюджет оказывает не только прямое, но и косвенное влияние на социально-экономическое развитие страны. Прямое влияние – это изменение распределения ресурсов в экономике, которое являются непосредственным результатом налогообложения или осуществления бюджетных расходов. Косвенное воздействие заключается в том, что закрепленные в бюджетных документах прогнозные значения основных показателей развития страны (ВВП, уровня инфляции, курса

национальной валюты и др.), приоритеты государственной финансовой политики, конкретные направления формирования и расходования средств бюджета формируют в обществе определенные ожидания и учитываются другими субъектами рынка при планировании своей хозяйственной деятельности на перспективу.

Таблица 2 – Состав бюджетной классификации РФ

Элемент	Содержание
Классификация доходов бюджетов	1) код главного администратора доходов бюджета; 2) код вида доходов; 3) код подвида доходов
Классификация расходов	1) код главного распорядителя бюджетных средств; 2) код раздела, подраздела, целевой статьи и вида расходов
Классификация источников финансирования дефицитов бюджета	1) код главного администратора источников финансирования дефицитов бюджетов; 2) код группы, подгруппы, статьи и вида источника финансирования дефицитов бюджетов
Классификация операций публично-правовых образований	группа, статья и подстатья классификации операций сектора государственного управления

## 2.2 Бюджетный процесс

**Бюджетный процесс** (согласно БК) - регламентируемая законодательством РФ деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности. [12]

На рисунках 9 и 10 представлен пример реализации бюджетного процесса на период 2020 г.

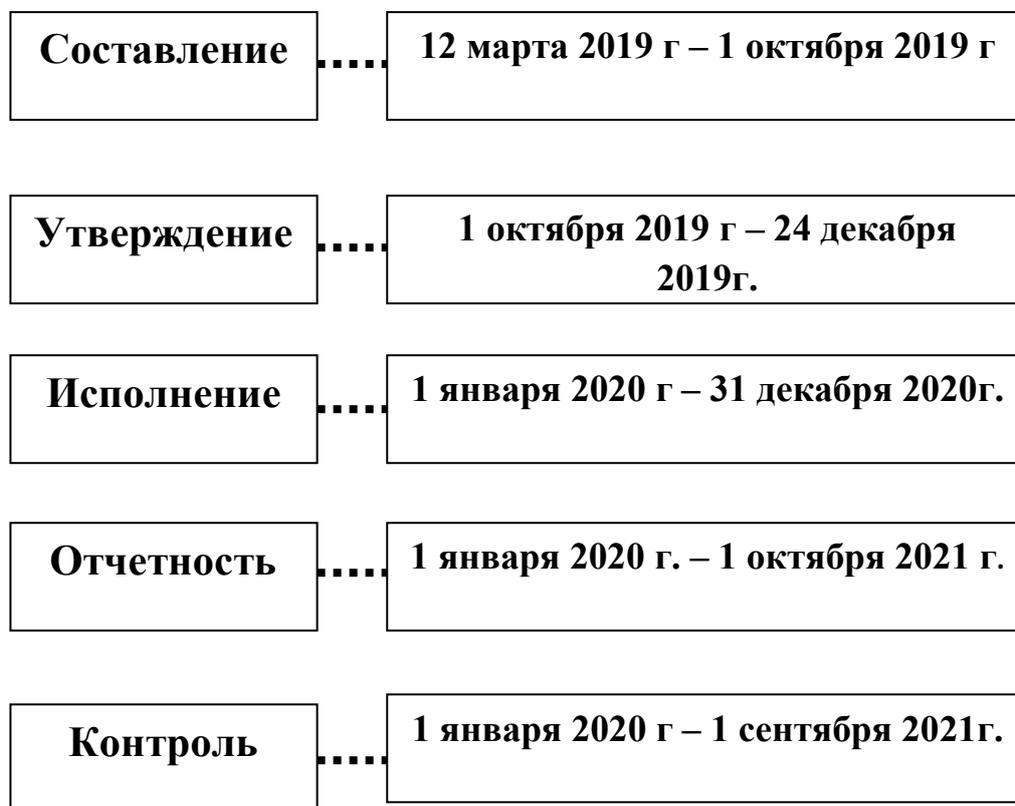


Рисунок 9 - Сроки реализации бюджетного процесса на период 2020 г.

Все стадии бюджетного процесса жестко регламентированы процессуальными нормами бюджетного права, призванными обеспечить четкое бюджетное планирование и соблюдение бюджетной дисциплины.

Бюджетный процесс строится на определенных принципах, соблюдение которых позволяет наиболее эффективно использовать средства государства. Помимо общих принципов построения бюджетной системы РФ, можно назвать такие принципы бюджетного процесса, как ежегодность бюджета и специализация бюджетных показателей.

Ежегодность бюджета означает, что бюджет принимается сроком на один год - с 1 января по 31 декабря. Ежегодность дает возможность более точно выявить тенденции рыночного развития, позволяет учесть происходящие изменения в темпах

роста производства, изменение курса рубля и т.д. Очень важно обеспечить принятие бюджета до наступления очередного финансового года - это позволяет своевременно сконцентрировать бюджетные средства, а также обеспечить все указанные в бюджете направления расходования средств.



Рисунок 10 - График реализации бюджетного процесса на период 2020 г.

Принцип специализации бюджетных показателей означает, что бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации составляются по единой бюджетной классификации.

Бюджетный кодекс называет две категории субъектов, которые от имени государства или муниципальных образований осуществляют бюджетный процесс. Это органы, обладающие бюджетными полномочиями, объединенные в систему, и участники бюджетного процесса. Перечень участников бюджетного процесса шире, чем перечень органов, обладающих бюджетными полномочиями.

Основными участниками бюджетного процесса являются (рисунок 11):

- Президент РФ;

- органы законодательной (представительной) власти (на федеральном уровне - обе палаты Федерального Собрания РФ - Государственная Дума и Совет Федерации;

- на региональном и местном уровнях - областной и городской Совет депутатов соответственно): рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы;

- органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов и другие): осуществляют составление проекта бюджета, внесение его на утверждение соответствующего законодательного органа (федерального, регионального или местного), исполнение бюджетов, управление государственным, муниципальным долгом, ведомственный контроль за исполнением бюджетов, представляют отчет об исполнении бюджета соответствующего уровня бюджетной системы на утверждение законодательных органов власти;

- органы денежно-кредитного регулирования, основной из которых Банк России: совместно с Правительством РФ разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы направления денежно-кредитной политики, обслуживает счета бюджетов, осуществляет функции генерального агента по государственным ценным бумагам РФ;

- органы государственного и муниципального финансового контроля: осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением соответствующих бюджетов, проводят экспертизы проектов бюджетов и целевых программ;

- главные распорядители и распорядители бюджетных средств:

а) главный распорядитель средств бюджета (ГРБС) - это орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального

бюджета по подведомственным распорядителям и получателям в соответствии с ведомственной классификацией расходов;

б) распорядителем бюджетных средств (РБС) является орган государственной власти или местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств;

- бюджетополучатель - это бюджетное учреждение или иная организация, имеющая право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на текущий финансовый год.



Рисунок 11 – Участники бюджетного процесса

Законодательные органы власти на всех уровнях в плане реализации бюджетных полномочий имеют право рассматривать и утверждать бюджеты, бюджеты внебюджетных фондов, заслушивать отчеты об их исполнении, а также осуществлять последующий контроль за исполнением бюджетов. В компетенцию этих органов входит формирование контролирующих структур и определение их прав и обязанностей в части исполнения соответствующего бюджета и внебюджетных фондов. На федеральном уровне к таким контролирующим органам относится Счетная палата РФ.

Определяющая роль в бюджетном процессе принадлежит органам исполнительной власти всех уровней. Именно они обеспечивают всю подготовительную работу по составлению проектов бюджетов (включая бюджеты государственных внебюджетных фондов), готовят необходимые документы и материалы, которые затем вносят вместе с проектами бюджетов для утверждения в законодательные органы. На исполнительные органы ложится самая ответственная миссия в бюджетном процессе - исполнение бюджета, что включает в себя сбор доходов в бюджет, управление государственным или муниципальным долгом, осуществление расходов и контроля за исполнением бюджета. На исполнительные органы власти возлагается также обязанность представлять отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных органов власти.

Главные распорядители исполняют соответствующую часть того или иного бюджета и призваны обеспечить эффективное и целевое использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств. Кто конкретно может быть главным распорядителем, определяется ведомственной классификацией расходов федерального бюджета. ГРБС в соответствии с решением Правительства РФ предоставляются полномочия представлять государство при заключении договоров о предоставлении другим субъектам бюджетных средств на возвратной основе, обеспечении государственных или муниципальных гарантий, а также бюджетных инвестиций.

Большое значение имеет то, что ГРБС составляют бюджетную роспись. Под бюджетной росписью понимается документ о поквартальном распределении

доходов и расходов соответствующего бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета. Этот документ устанавливает также распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и должен составляться в соответствии с бюджетной классификацией. Главные распорядители несут ответственность за соответствие бюджетной росписи показателям, утвержденным законом или решением о бюджете.

Кроме того, ГРБС наделяются полномочиями по осуществлению контроля по отношению к распорядителям, бюджетным учреждениям и получателям бюджетных средств в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата, предоставления отчетности, выполнения на основе установленных нормативов заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг.

Близкими к правам главных распорядителей являются права распорядителей бюджетных средств.

Конечным звеном в цепочке распределения бюджетных средств выступают, получатели бюджетных средств, которые могут быть представлены бюджетными учреждениями или иными организациями, которые имеют право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на очередной год.

Бюджетные учреждения - это созданные органами власти организации с целью осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, имеющие имущество на праве оперативного управления. Деятельность учреждений финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.

В обязанность бюджетных учреждений входит подготовка бюджетных заявок на очередной финансовый год, которые подаются главному распорядителю или распорядителю бюджетных средств и формируются на основе прогнозируемых объемов предоставления государственных или муниципальных услуг и установленных нормативов финансовых затрат на их предоставление.

В целом права получателей бюджетных средств заключаются в основном в своевременности и полноте получения бюджетных средств, использовании этих средств согласно бюджетной росписи. В случае задержки финансирования получатели бюджетных средств имеют право на их индексацию и компенсацию в случае недофинансирования. В число основных обязанностей получателей бюджетных средств включены: соблюдение сроков и объема возврата бюджетных средств, внесение платы за пользование этими средствами, если они были предоставлены на возмездной и возвратной основе.

### **2.3 Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм**

**Межбюджетные отношения** представляют собой отношения между органами государственной власти федерального, регионального уровня и органами местного самоуправления по поводу бюджетного устройства, реализации бюджетного федерализма, в том числе распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами.

Политика межбюджетных отношений реализуется с помощью механизма бюджетного регулирования, который, представляет процесс распределения и перераспределения средств между бюджетами разного уровня. В основе политики государства в сфере межбюджетных отношений лежит принцип формирования доходной и расходной частей каждого бюджета, согласно которому каждый бюджет должен быть обеспечен финансовыми средствами, достаточными, чтобы хватило на покрытие первостепенных задач.

Федеральный бюджет по отношению к региональным, а региональные бюджеты по отношению к местным бюджетам должны брать на себя дополнительный объем ресурсов для целенаправленного перераспределения их между нижестоящими бюджетами. При этом средства идут на цели выравнивания экономического потенциала отдельных территорий и на обеспечение каждому

человеку социальных услуг, гарантированных Конституцией РФ и другими законами.

Межбюджетное регулирование не ограничивается выравниванием бюджетной обеспеченности территориальных образований. В его функции так же входит возмещение бюджетам дополнительных расходов или потерь доходов, вызванных решениями, принятыми органами власти другого уровня (например, решения о повышении заработной платы бюджетникам, которое принято Правительством, а его реализация возложена на регионы), и возможное доленое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов, имея в виду стимулирование приоритетных (наиболее социально значимых) направлений расходования средств этих бюджетов.

Совокупность межбюджетных отношений основывается на бюджетном федерализме.

**Под бюджетным федерализмом** понимается система налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса.

Выделяют несколько моделей бюджетного федерализма:

1) классическая модель децентрализованного бюджетного федерализма характеризуется более высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетными процессами по вертикали власти и бюджетной системы. При этом она сочетается с приоритетностью федерального налогово-бюджетного законодательства, гарантирующего соблюдение общегосударственных интересов и возможность федерального центра оказывать в основном целевую финансовую поддержку территориальным образованиям. Эта модель, например в США, не ставит целью выравнивание налогового потенциала, где он ниже среднего уровня. Межбюджетное регулирование здесь используется федеральным центром как средство реализации своей региональной политики, обеспечивая финансовую поддержку штатов на основе программно-целевого метода;

2) модель кооперативного бюджетного федерализма ориентирована в большей степени на партнерство и активную политику федерального центра по

вертикальному и горизонтальному выравниванию бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше некоего среднего уровня. Кроме того, значительно ограничивается самостоятельность региональных и местных властей в области налогообложения (например, в Германии). Вместе с тем имеются и смешанные формы (например, в Канаде, Швейцарии).

Российский бюджетный федерализм можно отнести к кооперативной модели с элементами децентрализованной модели бюджетного федерализма.

Межбюджетные отношения в РФ можно представить в виде двух блоков и двух подблоков. Регулирующие налоги (в западной терминологии - совместные налоги) – налоги, распределяемые между уровнями бюджетной системы на временной основе (с определением срока не менее чем на очередной финансовый год.

Другие формы перераспределения – межбюджетные трансферты. С 2006 года предпочтение в межбюджетном регулировании отдается трансфертам.

В РФ для разграничения расходных полномочий между органами власти различных уровней первоосновой являются содержащиеся в Конституции РФ перечень предметов ведения, закрепленных за РФ (ст.71) и перечень предметов совместного ведения федерального центра с субъектами федерации (ст.72). [1]

К ведению федерального центра согласно Конституции относятся: финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития, ядерная энергетика, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе, внешняя политика и международные отношения, оборона и безопасность и т.д.

В совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, охрана памятников истории и культуры, общие вопросы воспитания, образования, науки,

культуры и спорта, защита семьи, материнства, детства, социальное обеспечение и некоторые другие вопросы.

Некоторые виды расходов финансируются на всех уровнях бюджетной системы, но с учетом особенностей каждого из них. Это расходы по финансированию органов власти на каждом уровне, проведению соответствующих выборов и референдумов, формированию собственности, содержанию и развитию предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти или органов местного самоуправления, обеспечению реализации целевых программ каждого уровня власти, оказанию финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня и т.д.

Согласно ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года, вопросы местного значения разделены между поселениями (включая городские и сельские), городскими округами и муниципальными районами.[13]

Для поселения (за счет средств бюджета поселения) вопросами местного значения являются:

- формирование, утверждение и исполнение бюджета поселения, контроль за исполнением бюджета;
- организация в границах поселения электро-, топливно-, газо- и водоснабжения, водоотведения;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности и т.д.

Для муниципального района и городского округа вопросы местного значения, в основном аналогичны перечню вопросов, отнесенных к поселениям, но применительно к районному или окружному бюджету.

В основу разграничения расходов между уровнями бюджетной системы положены определенные принципы (критерии). Такими принципами, исходя из мирового опыта, являются:

- территориальное соответствие;

- приближение к уровню тех территориальных образований, в интересах населения которых осуществляются бюджетные услуги;
- эффект масштаба.

Суть первого принципа в том, что бюджетные услуги закрепляются за тем уровнем власти, подведомственная территория которого в основном охватывает всех потребителей данных услуг. Это означает, что выбор уровня бюджетной системы, за которым закрепляются соответствующие расходы, зависит от того, осуществляются ли они в общих интересах населения страны и (или) нескольких субъектов РФ (федеральный уровень); в интересах населения, проживающего на территории всех или нескольких муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ (региональный уровень); в интересах населения, проживающего в основном на территории данного муниципального образования (местный уровень).

Второй принцип исходит из того, что органы власти на местах лучше знают потребности в бюджетных услугах населения, проживающего на подведомственной им территории.

Третий принцип предусматривает, что бюджетные услуги закрепляются за тем уровнем власти, который может наиболее эффективно обеспечивать реализацию этих услуг (например, приобретение на региональном уровне учебников для школ или медикаментов для муниципальных лечебных учреждений всех муниципальных образований данного субъекта Федерации), имея в виду и экономию бюджетных средств.

При формировании расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ предусматривалось ориентироваться на минимальные государственные социальные стандарты, нормативы финансовых затрат на оказание государственных услуг и единые методологические основы расчета минимальной бюджетной обеспеченности.

Через такие стандарты государство может регламентировать качественные и количественные характеристики важнейших социальных потребностей человека на минимально необходимом уровне, доступность удовлетворения которыми в значительной степени гарантируется бесплатностью или доступной платой за счет

средств бюджетов, внебюджетных фондов, страховых взносов и т.д. Эти стандарты должны отвечать на вопросы: какие именно услуги, блага, какого качества и в какой мере должны предоставляться бесплатно или за доступную плату на территории страны всем или соответствующим категориям граждан. Их можно назвать стандартами, прежде всего качества обслуживания.

Наряду с этим есть понятие «минимальные социальные нормы». Они представляют собой единые или групповые удельные показатели необходимой обеспеченности важнейшими социальными услугами и благами в основном в натуральном выражении по их видам на соответствующую единицу или соответствующее количество единиц (на одного жителя, на 1000 жителей, на 10000 жителей, на одного ребенка в детских дошкольных учреждениях, на одного учащегося в учреждениях образования, на один койко-день в больничных учреждениях и т.д.). Их можно рассматривать как один из элементов, составную часть указанных стандартов, но ставить знак равенства между этими двумя понятиями нельзя.

Денежное выражение социальных норм - это нормативы финансовых затрат (минимально необходимые финансовые нормы расходов).

Нормы финансовых затрат разрабатываются федеральным органом исполнительной власти на единицу представляемых государственных или муниципальных услуг, которые используются при составлении проекта бюджета для выделения средств конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению, а также при расчете финансирования государственного заказа на предоставление таких услуг, выполняемого государственными или муниципальными унитарными предприятиями или иными юридическими лицами.

Разграничение видов доходных источников между бюджетами разных уровней зафиксировано в Бюджетном Кодексе.[12]

При разграничении налогов между уровнями бюджетной системы важно исходить из следующих принципов:

- чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры (мобильный налог), тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется данный налог, и наоборот, если налоговая база носит устойчивый характер (немобильный налог), то налог должен закрепляться за нижестоящим звеном бюджетной системы (например, налогами с наименее мобильной базой являются налоги на имущество, с наиболее мобильной – налоги на доходы, прибыль);

- если налоговая база зависит от экономической политики того или иного уровня власти, то налог должен закрепляться за соответствующим ему звеном бюджетной системы;

- чем неравномернее размещение налоговой базы, тем выше уровень бюджетной системы, за которым следует закрепить данный налог, и, наоборот, при относительно равномерном ее размещении его надо закрепить за нижестоящим звеном бюджетной системы (например, налогами с неравномерно распределенной налоговой базой являются налоги на полезные ископаемые).

В случае, когда возникает несоответствие между доходными полномочиями и расходными обязательствами уровней государственной власти и управления, а также неравномерность бюджетной обеспеченности различных регионов одной страны, говорят о наличии горизонтальных и вертикальных дисбалансов.

Вертикальный дисбаланс означает несоответствие расходных обязательств доходным полномочиям того или иного уровня государственной власти и управления.

Горизонтальный дисбаланс выражается в неравномерности размещения по территории страны расходных и доходных факторов, а, следовательно, в неравномерности бюджетной обеспеченности регионов страны.

Региональные различия в социально-экономической ситуации обусловлены факторами объективными (уровень развития региона, его специализация, структура хозяйства и др.) и субъективными (политика властей всех уровней по отношению к региону, предпринимательская активность населения и др.). Одной из ключевых

характеристик, иллюстрирующей региональные различия является бюджетная обеспеченность региона.

Она может рассматриваться как бюджетная обеспеченность населения - уровень доходов (расходов) регионального бюджета на душу населения и как бюджетная обеспеченность региональных властей - зависимость бюджета региона от поступлений из вышестоящего уровня бюджетной системы. Последняя, во многом, определяется степенью бюджетной самостоятельности региона. Бюджетная самостоятельность характеризуется значением 5 расчетных показателей:

- доля прямых поступлений из федерального бюджета в доходах регионального (%);

- доля федеральных дотаций в условно-чистых (без взаимных расчетов) доходах региона (%);

- доля собранных на территории налогов, зачисленных в бюджет региона;

- соотношение собранных на территории налогов, к расходам бюджета региона;

- условный баланс финансовых потоков или разность между поступлениями средств в федеральный бюджет и из него в бюджет региона (руб. на душу населения).

С учетом данного критерия регионы РФ делятся на доноры и реципиенты или дотационные. Регионы-доноры имеют высокую степень бюджетной самостоятельности и, не смотря на то, что примерно 50 % налогов отчисляют в федеральный бюджет, свои потребности финансируют только за счет собственных доходов (не финансовой помощи). Регионы-реципиенты имеют низкую степень бюджетной самостоятельности и в их доходах обязательно присутствует финансовая помощь (до 80 %), свои потребности финансируют, в основном, за счет поступлений из федерального бюджета. Существование вертикальных и горизонтальных дисбалансов вызывает необходимость применения органами государственного управления механизмов финансового выравнивания, выделения финансовой помощи нижестоящим бюджетам.

Межбюджетными трансфертами называются средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы. Межбюджетные трансферты в РФ могут предоставляться в различных формах из бюджетов всех уровней.

Основными формами межбюджетных трансфертов являются:

- дотации - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основе. Дотации являются нецелевыми трансфертами и входят в состав собственных доходов бюджетов, т.е. могут расходоваться их получателями на финансирование любых бюджетных расходов. Как правило, дотации выделяются из фондов финансовой поддержки в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности;

- субсидия - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов. Субсидия (как и субвенция) является целевым трансфертом, но, в отличие от субвенции, как правило, выделяется из одного уровня бюджетной системы на софинансирование собственных полномочий другого уровня, а не при передаче («делегировании») полномочий. В большинстве случаев субсидии выделяются из фондов софинансирования социальных расходов для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов;

- субвенция - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. Субвенции являются целевыми трансфертами и могут расходоваться только на финансирование установленных расходов. За нецелевое использование субвенций применяются санкции. Как правило, субвенции выделяются из фондов компенсаций при передаче полномочий с одного уровня на другой. Субвенции из фондов компенсаций не являются финансовой помощью бюджету другого уровня, так как выделяются на финансирование не «собственных», а «делегированных» полномочий.

Можно выделить пять базовых целей предоставления межбюджетных трансфертов:

1) обеспечение вертикальной сбалансированности бюджетной системы - это соответствие возможностей по мобилизации доходов расходным потребностям для каждого уровня власти (например, в Германии в целях вертикального выравнивания используется распределение регулирующих налогов (НДС, налога на прибыль, подоходного налога с физических лиц) между федеральным и субфедеральным уровнями власти, которое устанавливается Конституцией;

2) горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности - целью горизонтального выравнивания является устранение горизонтального неравенства. Разные страны по-разному декларируют цели горизонтального выравнивания. Как правило, выравнивание бюджетной обеспеченности территорий - это один из способов обеспечения равных или сопоставимых условий доступа всего населения страны к бюджетным услугам, обеспечение единого уровня жизни для населения всей страны, снижение социального неравенства населения;

3) снижение внешних эффектов - это факторы, влияющие на объем и качество предоставления бюджетных услуг населению - миграции, пандемия, экологические проблемы и т.п. Для устранения внешних эффектов используются целевые (долевые) гранты, адресная помощь, создание сообществ, округов и т.п. для предоставления услуг;

4) гармонизация расходов (единые стандарты качества и количества предоставления услуг) - обеспечение условий, при которых устанавливаются и соблюдаются единые стандарты качества и количества предоставления услуг. Для этого могут использоваться следующие механизмы:

- центральное (региональное) правительство устанавливает единые стандарты качества и количества предоставления услуг для всех (некоторых) уровней бюджетной системы (мандаты, делегирование полномочий);

- дополнительные средства, необходимые для реализации этих стандартов, передаются в виде целевых трансфертов;

- устанавливаются финансовые санкции в случае несоблюдения стандартов;

5) стимулирование проведения определенной политики предоставления услуг - данная цель взаимосвязана с гармонизацией расходов, но предполагает предоставление регионам большей свободы при выборе собственных подходов и решений в заданных центром широких рамках. Как правило, стимулирование осуществляется путем выделения трансфертов на условиях софинансирования.

Для определения общего объема и распределения трансфертов в составе федерального, регионального и местных бюджетов создаются различные фонды. Основными фондами являются: фонды финансовой поддержки, фонды компенсаций, фонды софинансирования социальных расходов, фонды регионального и муниципального развития.

## **2.4 Государственные (муниципальные) контракты как форма исполнения бюджета по расходам**

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в статье 3, определяет контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, как совокупность участников контрактной системы в сфере закупок, и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. [14]

Механизм государственных и муниципальных закупок включает в себя несколько элементов: планирование, определение поставщиков, заключение гражданско-правового договора, именуемого контрактом, исполнение контракта, мониторинг закупок, аудит и контроль. Таким образом, ядром этого механизма

является государственный или муниципальный контракт. Согласно Федеральному закону № 44-ФЗ, государственный контракт, муниципальный контракт - это договор, заключенный от имени РФ, субъекта РФ (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.

Государственный заказчик - это государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени РФ или субъекта РФ, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени РФ или субъекта РФ и осуществляющие закупки [14].

Муниципальный заказчик - муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени муниципального образования и осуществляющие закупки [14].

Другой стороной контракта являются участники закупок - любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса РФ перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя [14]. Предметом контракта могут товары, работы и оказание услуг, удовлетворяющие

нужды заказчика, но Федеральный закон № 44-ФЗ закрепляет исключения: оказание услуг международным финансовым организациям, закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите, закупкой драгоценных металлов и драгоценных камней для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ и субъектов РФ, назначение адвоката защитником в уголовном судопроизводстве или привлечение его для оказания бесплатной юридической помощи граждан, закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения избирательных комиссий, привлечение граждан избирательными комиссиями для оказания услуг, связанных с исполнением полномочий избирательных комиссий.

Контрактная система в сфере закупок основывается на следующих принципах: открытости и прозрачности, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности осуществления закупок. Под прозрачностью и открытостью контрактной системы понимается наличие Единой информационной системы в сфере закупок, доступ к которой можно получить свободно и бесплатно. Принцип обеспечения конкуренции подразумевает запрет несоблюдения норм Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ, которые приводят к ограничению конкуренции, в том числе и необоснованному ограничению количества участников закупок [15]. Принцип профессионализма заказчика подразумевает поддержание и повышения уровня квалификации должностных лиц, занятых в сфере закупок. Принцип стимулирования инноваций означает приоритет высокотехнологичной и инновационной продукции для обеспечения нужд заказчика. Принцип ответственности говорит о персональной ответственности должностных лиц заказчика.

Механизм контрактной системы в сфере закупок начинается с планирования. Закупщик осуществляет планирование путём размещения плана-графика в Единой информационной системе. Законодательство утверждает, что закупки, не

включённые в план-график, не могут быть утверждены. В планы-графики включаются идентификационные коды закупок, наименование объекта закупок, объем финансового обеспечения для осуществления закупок, сроки осуществления планируемых закупок, информация об обязательном общественном обсуждении закупок товара, работы или услуги. Другие требования к планам-графикам, такие как форма, порядок формирования и размещения, устанавливаются постановлениями Правительства РФ. Планы-графики формируются на срок действия закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также соответствовать положениям бюджетного законодательства. В план-график могут вноситься изменения, связанные:

- с изменением установленных требований к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов;

- с изменением доведенного до заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством РФ;

- с изменением показателей планов финансово-хозяйственной деятельности государственных, муниципальных учреждений, государственных, муниципальных унитарных предприятий, изменением соответствующих решений и (или) соглашений о предоставлении субсидий;

- реализации решения, принятого заказчиком по итогам обязательного общественного обсуждения закупки;

- с использованием в соответствии с законодательством РФ экономии, полученной при осуществлении закупки [16].

Закупка в обязательном порядке должна быть обоснована. Закупка будет считаться обоснованной, если соблюдены все требования нормирования в сфере закупок, указанные в законодательстве. Оценка обоснованности проводится в ходе аудита и контроля. Последствиями признания закупки необоснованной являются

вынесение предписаний об устранении нарушений законодательства и персональная административная ответственность должностных лиц.

Под нормированием в сфере закупок понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, за исключением казенных учреждений, которым в установленном порядке формируется государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ).

Под требованиями к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам понимаются требования к количеству, потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества) и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством РФ. Правительство РФ устанавливает случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок. Оно проводится, когда цена контракта превышает 1 миллиард рублей и определение поставщиков происходит конкурентным способом. Но существуют исключения:

- с применением закрытых способов определения поставщиков;
- в рамках государственного оборонного заказа;
- путем проведения повторного конкурса, электронного аукциона запроса предложений;
- путем проведения запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Обязательные общественные обсуждения проводятся в 2 этапа на сайте Единой информационной системы в сети «Интернет». Участвовать в обсуждении

могут как и физические, так и юридические лица, зарегистрированные в этой системе. Пользователи могут оставлять свои комментарии в форме замечаний или предложений. После проведения обсуждения могут быть внесены изменения в план-график или закупки могут быть отменены. Цена контракта определяется с помощью одного из методов: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), нормативный метод, тарифный метод, проектно-сметный метод, затратный метод.

После того как завершается планирование и подготовка документации, начинается следующий этап – осуществление закупок. Начинается он с размещения извещения об осуществлении закупок в Единой информационной системе заказчиком. Извещение обязательно должно содержать следующую информацию:

- информацию о заказчике (наименование, место нахождения, почтовый адрес, адрес электронной почты, номер контактного телефона, ответственное должностное лицо заказчика);

- краткое изложение условий контракта (наименование и описание объекта закупки, информацию о количестве и месте доставки товара или месте выполнения работы или оказания услуги, а также сроки исполнения контракта, цена контракта, источник финансирования);

- идентификационный код закупки;

- ограничение участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя);

- используемый способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

- срок, место и порядок подачи заявок участников закупки;

- размер и порядок внесения денежных средств в качестве обеспечения заявок на участие в закупке, а также условия банковской гарантии;

- размер обеспечения исполнения контракта, требования к такому обеспечению;

- преимущества, предоставляемые заказчиком;

- информация об условиях, о запретах и об ограничениях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств;

- размер аванса, если он предусмотрен.

Государственные и муниципальные закупки являются важнейшим инструментом, позволяющим удовлетворять потребности государства и муниципалитетов, то есть обеспечивать выполнение их социально-экономических функций. Как инструмент, закупки позволяют решить вопрос на что, когда и кому пойдут бюджетные средства на удовлетворение потребностей государства, муниципалитетов, общества в целом. С другой стороны, закупочная деятельность в итоге решает вопрос, сколько и каким образом будут тратиться средства бюджетов и внебюджетных источников на государственные и муниципальные нужды. Открытые торги признаются во всем мире самой состязательной и конкурентной процедурой. В них в полной мере присутствуют элементы эффективности проведения закупки, информационной открытости, гласности, отсутствие незаконных преимуществ кому-либо, конкуренции участников закупок. Таким образом, закупочная деятельность является важнейшей частью процесса бюджетирования, определяющей его результативность, экономичность и эффективность. Фактически все этапы бюджетирования пронизывают закупочные процессы по удовлетворению потребностей.

Так как система государственных закупок сама по себе является финансовым инструментом управления, эффективность её работы определяет уровень эффективности управления бюджетом. Поэтому для того, чтобы система достигала необходимых показателей, в первую очередь важно оценить уровень её организации и учесть риски, связанные со всеми элементами системы. Недостаточно просто создать и законодательно закрепить модель этой системы, нужно постоянно следить за её реализацией.

Говоря о преимуществах, необходимо отметить введение Единой информационной системы. Данная система действительно дала государственным и муниципальным закупкам сделать огромный шаг вперед в своём развитии. Данный интернет – ресурс является обширным и включает в себя множество аспектов. В первую очередь он содержит нормативно-методическую информацию: законодательство в сфере закупок, разъяснения законодательства, техническая информация, сведения о банках и финансовых организациях и другие материалы

для работы в ЕИС. Так же в ЕИС содержатся планы-графики, реестры заключённых контрактов, библиотека типовых контрактов, реестр заказчиков и других участников закупок, отчётность, обязательное обсуждение закупок, статистика и многое другое.

Если в секторе государственных закупок уже имеется продолжительный опыт, были скорректированы первые ошибки, то в секторе муниципального заказа дела обстоят хуже. В первую очередь это связано с муниципальным нормативным материалом. Существуют не состыковки внутри единого документа, вносятся изменения в одном месте, не исправляются в другом.

Выделяя недостатки, следует обратиться к примеру, взятому из практики Федеральной Антимонопольной службы. Существует явление, которое в народе получило название «слепые закупки», подразумевающие размещение заведомо неверной и искаженной информации в ЕИС, для того чтобы укрыть закупку от многочисленных потенциальных участников. Проведенная Экспертным советом при Правительстве РФ оценка ограничений доступа к участию в закупках, связанных с искажениями информации о торгах, показала механизмы сокрытия такой информации о закупке, масштабы и оценку экономического ущерба. Выявлены типовые способы, такие как замена кириллицы на латинские буквы в названии лота в ключевых поисковых словах, опечатки или грамматические ошибки, отсутствие ключевых слов в названии предмета лота, разделение букв пробелами и знаками «тире», замена букв на похожие цифры. Таким образом, из этого явления вытекает сразу несколько проблем. В первую очередь описанные недостатки вытекают из несовершенства электронной системы. Имелись примеры «искусственных сбоев» в системе закупок, в связи с чем, приостанавливаются торги либо не допускаются к торгам «посторонние» участники, а также ограничения в доступе к информации о предстоящих торгах.

Во-вторых, коррупционная составляющая. Государственные закупки являются одной из наиболее коррупционных сфер. Одним из ключевых понятий в Федеральном законе от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» является понятие «конфликт интересов». В Федеральном законе № 44-ФЗ. В статье 31 «Требования к участникам закупки» в числе таковых, в частности, указывает на

необходимость отсутствия между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального В современных условиях государственные и муниципальные органы.

Применительно к сфере государственных и муниципальных закупок законодатель посчитал возможным сузить сферу урегулирования конфликта интересов только взаимодействием между участником закупки и заказчиком. Вполне очевидно, что реально конфликт интересов может возникать у государственного либо муниципального заказчика не только в указанном случае. Например, уже на этапе определения потребностей в приобретении какого-либо товара (производстве работ, оказании услуг) у принимающего решения должностного лица может возникнуть желание приобрести этот товар (работу, услугу) гораздо более высокого качества, чем это необходимо для надлежащего исполнения должностных обязанностей в случаях, когда они затрагивают его лично, что находит свое выражение при формулировании требований к закупке. В такой ситуации имеет место конфликт интересов между частным интересом указанного должностного лица приобрести предмет высокого качества и его же публичной обязанностью обеспечить рациональное использование государственных ресурсов. То есть понятие слишком сужено. Фиксируются случаи предоставления информации о других участниках торгов за деньги (например, такая инсайдерская информация может быть о том, кто и под каким номером подал заявки, причем такую информацию могут предоставлять исключительно торговые площадки). Наиболее опасным видом нарушений является организация сговора. Сговорившись при определении поставщика, участники закупки подают формальные заявки, создавая видимость конкурентных торгов, при этом цены превышают предложение заранее определенного победителя. Признаками сговора между участниками можно

считать факты, если большинство торгов выиграно одной компанией при участии в торгах одних и тех же участников, или ряд компаний выиграла аналогичные торги по очереди, или на торгах присутствовало минимальное снижение начальной цены контракта, или присутствовало завышение цен на торгах от рыночных, или зафиксирована неявка участников на процедуру торгов. Ранее широко было распространено использование фирм-однодневок, которые исчезали после процесса закупок. При этом предприниматели-конкуренты при подаче предложений использовали инфраструктуру друг друга. То есть обменивались электронными цифровыми подписями, торговались сами с собой, создавая видимость соперничества. Таких нарушителей контролирующей орган научился вычислять по их IP-адресам. В настоящее время на сайте Федеральной антимонопольной службы России публикуется информация о раскрытии и установлении неконкуренции между участниками при участии в электронных аукционах.

Проблемы возникают не только из-за сознательных и обдуманных нарушений норм законодательства со стороны участников закупок. Нарушения часто провоцируются заказчиками по причине некомпетентности (неграмотности) специалистов, это приводит к приостановлению или отмене торгов, что, в свою очередь, негативно влияет на успешное выполнение поставленных задач. Отсюда – недостаточная организация процесса и кадровая проблема. В закупках нуждается почти каждое бюджетное учреждение, но не в каждом бюджетном учреждении есть специалисты, способные оценить количество необходимого товара, разбирающиеся в его качественных характеристиках. Особенно часто эта проблема встречается в маленьких муниципальных учреждениях, где происходит «кадровое голодание», и один работник выполняет множество функций других должностей. Есть и проблема излишней сложности процедуры закупок, недостаточной гибкости регулирования и малой вариативности поведения в то время, как зачастую для эффективного обеспечения государственных и муниципальных нужд требуется оперативное реагирование и применение несложных типовых форм документов.

## **Вопросы для контроля**

2.1 Что из себя представляет бюджетная система РФ? Перечислите уровни бюджетной системы РФ.

2.2 Назовите признаки бюджетной системы РФ.

2.3 Какие элементы входят в состав бюджетной классификации РФ? Приведите пример.

2.4 Раскройте содержание и график бюджетного процесса в РФ.

2.5 Перечислите и раскройте содержание принципов бюджетного процесса в РФ.

2.6 Кто является участником бюджетного процесса в РФ?

2.7 Приведите пример реализации методов регулирования межбюджетных отношений.

2.8 Как вы оцениваете налоговую и бюджетную стратегию РФ на 2021 – 2023 гг?

2.9 Какие рекомендации по увеличению доходной части бюджета (уровень бюджета на свой выбор) вы можете дать?

2.10 Какие рекомендации по совершенствованию расходной части бюджета (уровень бюджета на свой выбор) вы можете дать?

## **Тесты**

2.1 Что такое финансовая система?

- а) совокупность сфер и звеньев финансовых отношений;
- б) совокупность налогов;
- в) совокупность денежных доходов;
- г) совокупность денежных расходов.

2.2 Какие сферы финансовых отношений включает финансовая система?

- а) децентрализованную и централизованную;
- б) контрольную и распределительную;
- в) распределительную и перераспределительную;
- г) централизованные и страховые фонды.

2.3 Укажите звенья финансовой системы:

- а) финансы предприятий;
- б) финансы организаций, финансы домохозяйств, бюджетная система;
- в) внебюджетные фонды;
- г) бюджеты различного уровня.

2.4 Основой финансовой системы РФ является:

- а) федеральный бюджет;
- б) бюджетная система;
- в) бюджетная система и внебюджетные фонды;
- г) финансы организаций и финансы домохозяйств.

2.5 Действующая бюджетная система РФ охватывает:

- а) федеральный бюджет, региональные бюджеты;
- б) федеральный бюджет, региональные бюджеты, местные бюджеты;
- в) федеральный бюджет, региональные бюджеты, местные бюджеты,

внебюджетные фонды;

- г) федеральный бюджет, внебюджетные фонды.

2.6 Консолидированный бюджет включает:

- а) местные бюджеты;
- б) федеральные целевые бюджетные фонды;
- в) федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ;
- г) территориальные целевые бюджетные фонды.

2.7 Какова главная причина улучшения финансового положения РФ на рубеже 20 и 21 столетия?

- а) увеличение цен на энергоресурсы;
- б) рост ВВП и НДС;
- в) обесценение заработной платы в результате инфляции;
- г) налоговая реформа.

2.8 Сколько звеньев в бюджетной системе унитарного государства?

- а) одно;
- б) два;
- в) три;

г) четыре.

2.9 Сколько звеньев в бюджетной системе федерального государства?

а) одно;

б) два;

в) три;

г) четыре.

2.10 Какие функции выполняет бюджет государства?

а) перераспределение национального дохода;

б) предупредительную функцию;

в) статистическую функцию;

г) наблюдательную функцию.

### **3 Система государственного и муниципального кредита**

#### **3.1 Содержание и функции государственного и муниципального кредитования**

Исторический процесс развития форм кредита связан, прежде всего, с развитием кредитных институтов. Но существует тесная связь процессов развития форм кредита и института государства, которая проявляется в государственном кредите. Он органически связан с развитием государственных финансов, формированием доходов и расходов любого государства в рамках разработки и исполнения государственного бюджета.

При недостатке доходов для финансирования бюджетных расходов различным государствам приходилось прибегать к использованию источников покрытия дефицита бюджета. Чем больше проблем при этом возникало в связи с формированием доходов или ростом расходов в условиях зависимости от стихийных сил природы, экономических кризисов и ведения войн, тем острее становилась проблема развития государственного кредита - системы отношений, связанных с заимствованиями от имени государства, или, напротив, с

предоставлением кредитов от имени государства. Исторически получение кредитов государствами (государственный заем) обусловлено, как правило, чрезвычайностью ситуаций, когда потребность в кредите возрастала, а возможности привлечения заемных средств сокращались. При этом использовались даже самые ограниченные возможности и внутренних, и внешних займов, когда одно государство обращалось с просьбой о предоставлении кредита к другому государству. Условием достижения договоренности всегда было взаимное доверие. В результате в первом случае формировался государственный внутренний долг, во втором - государственный внешний долг. Государственный кредит приобретал международный характер.

Дефицит бюджета и государственные заимствования до определенного времени считались явлением чрезвычайным. Любопытен следующий факт. Аргументируя необходимость изыскания средств для покрытия дефицита бюджета России на 1907 г., министр финансов Коковцов В. Н, объяснял это чрезвычайностью ситуации, обусловленной резким снижением обычных доходов из-за неурожая в течение двух лет подряд, ростом расходов на оказание помощи кредитами сельскому населению, пострадавшему от неурожая, значительными расходами по погашению государственного долга, накопленного во время Русско-японской войны. Аргументируя неприемлемость дефицитности бюджета в обычных условиях, В. Н. Коковцов цитировал Л. А. Тьера (Франция), обеспечившего упорядочение финансов этой страны ограничением займов [17]. По Тьеру, «дефицит есть невозможность покрыть обыкновенные расходы обыкновенными же доходами. Везде и всегда говорят про дефицит только тогда, когда расходы обыкновенные, постоянные, повторяющиеся из года в год, повышаются настолько, что обыкновенные поступления оказываются недостаточными» [18].

Именно с займами от имени государства и с предоставлением кредитов также от имени государства связана история становления института государственного кредита. На это не могла не отреагировать и теория. Дж. Кейнс обосновал необходимость нового подхода к роли государства в регулировании циклического развития. Он был убежден в том, что государство может стимулировать субъектов рынка к инвестированию средств, и придавал должное значение государственной

задолженности. В своем труде «Общая теория занятости, процента и денег» Дж. Кейнс квалифицировал политику сбалансированности бюджета как догматическую, полагая, что определенную положительную роль играет планируемый дефицит бюджета. В связи с этим он рекомендовал легализацию бюджетного дефицита для стимулирования экономики, считая, что государственные займы и долг можно превратить в эффективные инструменты государственной финансовой политики [19]. К сожалению, история не знает фактов высокоэффективного использования крупных внешних займов в интересах обеспечения реального «прорыва» в развитии экономики.

Государственный кредит является основой развития института государственного долга. В качестве заемщиков и кредиторов на договорной основе могут быть разные государства. Исторически раньше межгосударственных займов практиковались внутренние займы государства у юридических и физических лиц - в форме эмиссии и размещения облигаций.

Накопленный на определенную дату объем непогашенных займов государства с учетом начисления процентов по каждому конкретному займу формирует государственный долг - внешний и внутренний.

Истории известны случаи формирования иррациональных форм долга, когда долговые обязательства не были связаны с государственным кредитом и складывались на иной основе. В частности, Италия в 2008 г. погасила перед Ливией долг в 5 млрд долл., компенсирующий потери Ливии в прошлом, - за 32-летнее (1911-1942 гг.) колониальное господство в этой стране. Стремясь наладить отношения с Ливией, богатой запасами энергоносителей, Италия для восстановления экономического сотрудничества с Ливией должна была, как выразился бывший лидер Ливии М. Каддафи, сделать «сильный жест». Соответствующее соглашение летом 2008 г. было подписано в Бенгази М. Каддафи и С. Берлускони. Был признан долг и обеспечено его погашение. Фактически это обязательство государственным долгом как накопленным кредитом (с процентами за пользование им) не является. Строго говоря, государственный долг сеть

накопленные займы государства. В приведенном примере речь идет о финансовых претензиях, не связанных с отношениями государственного кредита.

Долговое бремя - отношение сформированного в результате заимствований внутреннего и внешнего долга к объему ВВП. Оно характеризует долговую зависимость экономики государства. Чтобы не выйти за «опасную черту», каждое государство формирует долг, особенно внешний, с определенной осторожностью. Соблюдение меры заимствований диктуется также неизбежностью определенной платы за кредит в форме процента.

В любой стране каждый уровень власти, имеющий свои полномочия по формированию и исполнению бюджета соответствующего уровня бюджетной системы, имеет полномочия и в части формирования государственного (муниципального) долга.

В России к государственному долгу относятся долговые обязательства: перед физическими и юридическими лицами, перед субъектами РФ и муниципальными образованиями, перед иностранными государствами, международными финансовыми организациями, а также перед иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами. Эти обязательства обусловлены заимствованиями от имени РФ. К государственному долгу относятся и обязательства по государственным гарантиям, фактически предоставленным органами власти соответствующих уровней.

Долговые обязательства федерального центра, субъектов РФ и муниципальных образований полностью и без условий обеспечиваются всем находящимся в собственности РФ, субъекта Федерации, муниципального образования имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета. Обслуживание долга может быть слишком обременительным для бюджета. Так было в России в 1990-е гг., когда размещаемые для покрытия дефицита бюджета краткосрочные облигации нужно было погашать, а поступления доходов бюджет сокращались в связи с ростом убыточности предприятий.

В практике любой страны в зависимости от ее экономического положения и внешнеполитической ситуации государством используются в определенном соотношении внутренние и внешние займы.

Под государственными внутренними займами РФ понимаются кредиты, получаемые государством в результате выпуска и размещения государственных ценных бумаг от имени РФ, а также привлекаемые от других бюджетов бюджетной системы и кредитных организаций, по которым возникают долговые обязательства страны как заемщика, выраженные в валюте РФ.

Право осуществления государственных внутренних заимствований от имени РФ принадлежит Правительству РФ либо уполномоченному им Минфину России.

Под государственными внешними займами РФ понимаются государственные кредиты, получаемые путем выпуска и размещения государственных ценных бумаг от имени РФ, а также кредиты, привлекаемые от кредитных организаций, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства РФ, выраженные в иностранной валюте. Бюджетным Кодексом РФ предусмотрено деление государственного долга на внутренний и внешний по признаку валюты обязательств.

Государственный кредит – совокупность экономических отношений между государством в лице его органов власти и управления, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой, при которых государство выступает преимущественно в качестве заемщика, а также кредитора и гаранта. В количественном отношении преобладает деятельность государства как заемщика средств. Объемы операций в качестве кредитора, т.е. когда государство предоставляет ссуды юридическим и физическим лицам, значительно ниже. В тех случаях, когда государство берет на себя ответственность за погашение займов или выполнение других обязательств, взятых физическими и юридическими лицами, оно является гарантом.

Как экономическая категория государственный кредит находится на стыке двух видов денежных отношений – финансов и кредита и совмещает их

особенности. В качестве звена финансовой системы он обслуживает формирование и использование централизованных денежных фондов государства, т.е. бюджета и внебюджетных фондов. Как один из видов кредита государственный кредит имеет ряд особенностей, отличающих его от классических финансовых категорий, например, налогов. В отличие от налогов он имеет добровольный характер, хотя в истории нашего государства известны случаи отхода от принципа добровольности при размещении займов. Если налоги движутся только в одном направлении: от плательщика в бюджет или во внебюджетные фонды (обратное движение возможно только в случае возврата переплаченных или ошибочно взысканных сумм), то основой государственного кредита является его возвратность и платность: через определенный период времени внесенная сумма возвращается с процентами

Государственный кредит отличается от других видов кредита. Так, если при предоставлении банковского кредита в качестве обеспечения обычно выступают какие-то конкретные ценности - товары на складе, незавершенное производство (хотя возможно и предоставление бланкового кредита), то при заимствовании средств государством обеспечением кредита служит все имущество, находящееся в его собственности, имущество данной территориальной единицы или какой-либо ее доход.

Таким образом, государственный кредит является основой развития института государственного долга. В качестве заемщиков и кредиторов на договорной основе могут быть разные государства. Исторически раньше межгосударственных займов практиковались внутренние займы государства у юридических и физических лиц - в форме эмиссии и размещения облигаций. Государственный кредит – совокупность экономических отношений между государством в лице его органов власти и управления, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, с другой, при которых государство выступает преимущественно в качестве заемщика, а также кредитора и гаранта. В количественном отношении преобладает деятельность государства как заемщика средств. Объемы операций в качестве кредитора, т.е. когда государство предоставляет ссуды юридическим и физическим лицам, значительно ниже. В тех случаях, когда государство берет на себя ответственность

за погашение займов или выполнение других обязательств, взятых физическими и юридическими лицами, оно является гарантом.

Как финансовая категория государственный кредит выполняет три функции финансов: распределительную, регулирующую и контрольную.

Через распределительную функцию государственного кредита осуществляются формирование централизованных денежных фондов государства и их использование на принципах срочности, платности и возвратности. Выступая в качестве заемщика, государство обеспечивает дополнительные средства для финансирования своих расходов. В промышленно развитых странах государственные займы являются основным источником финансирования бюджетного дефицита. В современных условиях поступления от государственных займов стали вторым после налогов методом финансирования расходов бюджета. Последнее объясняется более быстрым темпом роста расходов по сравнению с увеличением налоговых поступлений.

Таким образом, положительное воздействие распределительной функции государственного кредита заключается в том, что с ее помощью налоговое бремя более равномерно распределяется во времени. Налоги, которые взимаются в период финансирования расходов за счет государственного займа, не увеличиваются (что пришлось бы сделать в противном случае). Зато потом, когда кредиты погашаются, налоги взимаются не только для их уплаты, но и для погашения процентов по задолженности.

Налоги являются основным, но не единственным источником финансирования расходов, связанных с обслуживанием и погашением государственного долга. Источники финансирования этих расходов зависят от направления использования средств. В случае производительного вложения мобилизованных капиталов построенный объект после вступления в действие начинает приносить прибыль, за счет которой и погашается займ. Никакого усиления налогового бремени в этом случае не происходит.

При непроизводительном использовании мобилизованных в результате государственных займов капиталов, например, финансировании за их счет военных

или социальных расходов, единственным источником их погашения становятся налоги либо новые займы. Размещение новых государственных займов для погашения задолженности по уже выпущенным называется рефинансированием государственного долга.

Вступая в кредитные отношения, государство вольно или невольно воздействует на состояние денежного обращения, уровень процентных ставок на рынке денег и капиталов, на производство и занятость. Сознательно используя государственный кредит как инструмент регулирования экономики, государство может проводить ту или иную финансовую политику.

Государство регулирует денежное обращение, размещая займы среди различных групп инвесторов. Мобилизуя средства физических лиц, оно снижает платежеспособный спрос. Если за счет кредита профинансируются производственные затраты, например инвестиции, произойдет абсолютное сокращение наличной денежной массы в обращении. В случае финансирования затрат на оплату труда, например преподавателей и врачей, количество наличной денежной массы в обращении останется без изменений, хотя возможно изменение структуры платежеспособного спроса.

Операции по купле-продаже государственных ценных бумаг или выдача кредитов под их залог, проводимые центральным банком, являются важным инструментом регулирования ликвидности коммерческих банков в стране. В РФ такого рода операции получили распространение после августовского кризиса рынка межбанковских кредитов в 1995 г. Кредиты под залог высоколиквидных государственных ценных бумаг стали предоставляться Банком России с апреля 1996 г.[20].

Выступая на финансовом рынке в качестве заемщика, государство увеличивает спрос на заемные средства и тем самым способствует росту цены кредита. Чем выше спрос государства, тем выше при прочих равных условиях уровень ссудного процента, тем более дорогим становится кредит для предпринимателей. Дороговизна заемных средств вынуждает бизнесменов

сокращать инвестиции в сферу производства, в то же время она стимулирует накопления в виде приобретения государственных ценных бумаг [21].

До определенных пределов этот процесс не оказывает существенного негативного влияния на производство. В том случае, если в стране достаточно свободных капиталов, негативное воздействие будет равняться нулю до их полного поглощения. Только после этого активность государства на финансовом рынке выразится в росте ссудного процента, а отвлечение значительной доли денежных накоплений для непроизводительного использования существенно замедлит темпы экономического роста. Положительное воздействие на производство и занятость государство оказывает, предъявляя спрос на товары национального производства за счет позаимствованных за рубежом средств, выступая в качестве кредитора и гаранта. В промышленно развитых странах распространена система поддержки малого бизнеса, экспорта или производства в отдельных районах, испытывающих спад, путем гарантирования государством кредитов, предоставляемых банками согласно соответствующим программам.

Поддержка малого бизнеса предполагает, что государство берет на себя в случае их банкротства погашение задолженности банкам по кредитам, предоставленным мелким предпринимателям. В большинстве промышленно развитых стран функционируют государственные или полугосударственные компании, которые по низким ставкам страхуют риск неплатежа экспортерам национальных товаров. Тем самым поощряется освоение новых рынков сбыта отечественной продукции.

Большую роль в стимулировании развития производства и занятости играют кредиты, предоставляемые за счет бюджетов территорий или внебюджетных фондов. С их помощью обеспечивается ускоренное развитие определенных районов или необходимых направлений экономики той или иной территории. Контрольная функция государственного кредита органически вплетается в контрольную функцию финансов и имеет свои специфические черты, порожденные особенностями этой категории.

Государственный кредит может иметь две формы: сберегательное дело и государственные займы.

Сберегательное дело принадлежит к государственному кредиту, если привлеченные средства направляются в доходы бюджета. Однако, как правило, сберегательные банки, независимо от формы собственности действуют на коммерческой основе и мобилизованные средства формируют их кредитные ресурсы. Часть этих ресурсов может направляться на приобретение государственных ценных бумаг и таким образом принадлежать к государственному кредиту.

Государственные займы являются основной формой государственного кредита. По правовому оформлению подразделяют государственные займы, которые предоставляются на основании правительственных соглашений и обеспечиваются выпуском ценных бумаг. Соглашениями оформляются, как правило, кредиты от правительств других государств, Международных организаций и финансовых институтов. С помощью ценных бумаг мобилизуются средства на финансовом рынке.

Оформление государственных займов может осуществляться двумя видами ценных бумаг - облигациями и казначейскими обязательствами (векселями).

Облигации представляют собой долговое обязательство государства, по которому в установленные сроки возвращается долг и выплачивается доход в форме процента или выигрыша. Они могут быть обезличенными (для покрытия бюджетного дефицита) и целевыми (под конкретные проекты).

Казначейские обязательства (векселя), имеют характер долгового обязательства, направленного только на покрытие бюджетного дефицита. Выплата дохода осуществляется в форме процентов.

По праву эмиссии выделяют государственные и местные займы.

Государственные займы выпускаются центральными органами управления. Поступления по ним направляются в Государственный бюджет.

Местные займы выпускаются местными органами управления и направляются в соответствующие местные бюджеты.

По признаку характера использования ценных бумаг бывают рыночные и нерыночные займы.

Облигации (казначейские обязательства) рыночных займов свободно покупаются, продаются и перепродаются на рынке ценных бумаг.

Нерыночные займы не допускают выхода ценных бумаг на рынок, то есть их владельцы не могут их перепродавать.

В зависимости от установления обеспеченности государственные займы подразделяются на: залоговые и беззалоговые. Залоговые займы отражают один из основных принципов кредитования - материальной обеспеченности. Залоговые займы обеспечиваются государственным имуществом или конкретными доходами. Беззалоговые не имеют конкретного материального обеспечения. Их надежность определяется авторитетом государства.

В зависимости от срока погашения задолженности подразделяют краткосрочные (срок погашения до одного года), среднесрочные (от 1 до 5 лет), долгосрочные (свыше 5 лет).

По характеру выплаты дохода государственные займы подразделяются на: процентные, выигрышные и дисконтные (с нулевым купоном).

По процентным займам доход устанавливается в виде заемного процента. При этом может устанавливаться как твердо фиксированная на весь период займа ставка, так и плавающая, то есть такая, которая изменяется в зависимости от различных факторов, прежде всего спроса и предложения на кредитном рынке.

Выплаты процентного дохода осуществляется на купонной основе. Она может проводиться ежегодно, раз в полугодие, ежеквартально. При выигрышных займах выплата дохода осуществляется на основании проведения тиражей выигрышей. Доход, таким образом, получают не все кредиторы, а только, те, чьи облигации выиграли.

Дисконтные займы характерны тем, что государственные ценные бумаги приобретаются с определенной скидкой, а погашаются по номинальной стоимости. Данная разница представляет доход кредитора. На таких ценных бумагах отсутствуют купоны, поэтому их еще называют облигациями с нулевым купоном.

По характеру погашения задолженности разделяются два варианта: одноразовая выплата и выплата частями. При погашении частями может применяться три варианта. Первый - займ погашается равными частями на протяжении нескольких лет. Второй - займ погашается постоянно возрастающими суммами. Третий - постоянно сумма уменьшается. Второй вариант применяется тогда, когда предусматривается в перспективе ежегодное повышение доходов государства, третий - напротив, когда доходы будут уменьшаться либо увеличиваться государственные расходы.

В зависимости от обязательств государства по погашению долга различают займы с правом и без права долгосрочного погашения. Право долгосрочного погашения дает возможность государству учитывать ситуацию на финансовом рынке.

Государственный кредит требует особенного контроля. Этот контроль распространяется как на привлечение заемных средств, так и на их погашение.

Привлечение займов должно основываться на двух принципах: минимизация стоимости займа и установление стабильности государственных ценных бумаг на финансовом рынке.

Выпуск государственных займов основывается на следующих условиях:

- наличие кредиторов, у которых есть временно свободные средства;
- доверие кредиторов государству;
- заинтересованность кредиторов в предоставлении займов государству;
- возможность государства своевременно и полностью возратить долг и выплатить доход.

Источниками погашения государственных займов могут выступать:

- доходы от инвестирования заемных средств в высокоэффективные проекты;
- дополнительные поступления от налогов;
- экономия средств от сокращения расходов;
- эмиссия денег;
- привлечение средств от новых займов (рефинансирование долга).

Таким образом, государственный кредит представляет собой совокупность достаточно разнообразных форм и методов финансовых отношений. Такой подход направлен на создание благоприятных условий для привлечения средств как для государства, так и для ее кредитов. Разнообразие форм позволяет учитывать интересы юридических и физических лиц.

Государственный кредит играет особую роль в экономике современных промышленно развитых стран. Из чрезвычайного источника доходов он давно уже превратился в обычный, регулярный источник пополнения централизованных публичных денежных фондов. Как источник финансирования различных правительственных программ, государственные займы стали альтернативой налогообложению и в этом качестве представляют собой один из важнейших инструментов финансово-экономической политики, проводимой правительством.

Активизация политики государственных заимствований неизбежно ведет к увеличению государственного долга. Возрастание роли государственного кредита в системе публичных финансов промышленно развитых стран объясняет пристальное внимание, которое стало уделяться вопросам правового регулирования данной сферы публичных финансов, в том числе правовому режиму государственного долга, порядку эмиссии и обращения государственных ценных бумаг.

Государственный кредит, являясь составной частью финансовой системы любого государства, активно используется им в целях сбалансированности бюджетно-финансовой и денежно-кредитной политики. Представляя собой одну из форм мобилизации финансовых ресурсов, государственный кредит играет двоякую роль.

Во-первых, в отношении по государственному долгу он ориентирован на формирование дополнительных денежных средств в целях финансирования основных функций государства.

Во-вторых, в отношении по государственному кредитованию он направлен на распределение имеющихся денежных средств для финансирования отдельных направлений государственной деятельности.

Вступая в кредитные отношения, государство воздействует на состояние денежного обращения, уровень процентных ставок на рынке денег или капиталов, на производство и занятость. Размещая займы среди населения, государство снижает платежеспособный спрос; если за счет кредита финансируются капитальные вложения, то уменьшается денежная масса в обращении. Выступая заемщиком на финансовом рынке, государство способствует росту процентных ставок, уменьшению объемов инвестиций в производство. За счет займов, размещаемых за рубежом, развивается национальное производство.

Использование международного кредита носит политический характер и служит обеспечению экономических и политических интересов России в современном мире.

Государственный долг является составной частью экономической системы, оказывая прямое и косвенное воздействие на такие ее элементы, как государственный бюджет, денежно-кредитная и валютная системы, уровень инфляции. Поэтому возможности его эффективного использования во многом определяются общим уровнем развития экономики государства.

Между государственным долгом, бюджетным дефицитом и эмиссией дополнительного количества денег не существует автоматической связи. Правительство может в течение длительного времени иметь дефицит государственного бюджета. Если бюджетный дефицит достаточно мал, то величина государственного долга относительно объема ВВП может даже уменьшаться, несмотря на факт наличия дефицита бюджета. Если в экономике страны существует устойчивый рост долгов, то государственный долг может также расти, не выходя за пределы допустимой границы. И только тогда, когда дефицит становится настолько велик, что рост государственного долга будет значительно опережать рост доходов, в экономике возможен определенный ряд проблем.

Во-первых, выплата процентов по государственному долгу увеличивает неравенство в доходах, поскольку значительная часть государственных обязательств сконцентрирована у наиболее состоятельной части населения.

Во-вторых, повышение ставок налогов (как средство выплаты государственного внутреннего долга или его уменьшения) может подорвать действие экономических стимулов развития производства, снизить интерес к вложению средств в инновации, а также усилить социальную напряженность в обществе и подорвать экономический рост.

В-третьих, выплаты процентов или основной суммы долга иностранцам вызывают перевод определенной части реального продукта за рубеж.

В-четвертых, государство переносит реальное экономическое бремя своего долга на плечи будущих поколений, то есть оставить будущим поколения меньшие по размерам основные производственные фонды. Кроме того, рост внешнего долга снижает международный авторитет страны и вызывает психологический эффект, усиливая неуверенность населения страны в завтрашнем дне.

Таким образом, государственный кредит играет особую роль в экономике современных промышленно развитых стран. Из чрезвычайного источника доходов он давно уже превратился в обычный, регулярный источник пополнения централизованных публичных денежных фондов. Положительное значение государственного кредита для экономики состоит, помимо прочего, в более равномерном распределении налогового бремени во времени. Государственные займы, рассчитанные на погашение в течение длительного времени, фактически представляют собою форму привлечения денежных средств будущих поколений для финансирования некоторых современных потребностей. Это оправдано в том случае, когда речь идет о создании долговременных сооружений, перспективных образовательных центров, важных путей сообщения и т.д. Система государственного кредита позволяет уменьшить финансовую нагрузку на нынешнее поколение. Но если деньги, полученные по долгосрочным государственным займам, расходуются на выплату заработной платы или пенсий, т.е. на покрытие текущих расходов, то это только ухудшит финансовое состояние страны в будущем.

### 3.2 Политика управления государственным и муниципальным долгом

Кредитная история России началась в 1769 г., когда Екатерина II сделала первый заем в Голландии. За следующие два с половиной столетия русская империя заняла на рынке приблизительно 15 млрд. руб. Крупная часть этих средств накануне революции была погашена. К этому моменту старейшими займами в составе российского государственного долга оставались шестипроцентные займы 1917-18 гг. Их нарицательный капитал составлял 93 миллиона рублей, а непогашенная часть к 1 января 1913 года равнялась 38 миллионам рублей. Сумма задолженности возросла в период русско-японской войны и революции, а потом стабилизировалась.

На протяжении всего XIX и в начале XX века расходы страны превосходили его доходы. Во второй половине XIX века правительство активно финансировало стройку стальных дорог, а также выкупало в казну частные полосы.

Стремясь сгладить влияние экстраординарных расходов на структуру бюджета, оно делило бюджет на обыкновенный и чрезвычайный. Первый пополнялся из обычных источников доходов (налоги, акцизы и пр.), Доходную часть второго на 90 % составляли средства, полученные от внутренних и внешних займов. Конкретно заемные средства шли на финансирование стройки стальных дорог, ведение войн и борьбу со стихийными бедствиями. При благоприятном положении часть чрезвычайного бюджета шла на покрытие расходов по долгосрочной оплате государственных займов. Платежи по займам (проценты и погашение) осуществлялись за счет обыкновенного бюджета.

Выпуск новейших займов был в непосредственной компетенции царя и министерства денег. Но после созыва Государственной Думы она получила право утверждать каждый конкретный заем. Время и условия займа по-прежнему определялись по решению правительства.

По большей части государственных долгов выплачивалось 4 % годовых. Сумма всех бумаг с таковой доходностью составляла более 2,8 миллиардов золотых рублей - около 2/3 всего рынка.

Все ценности, размещаемые в то время на рынке, разделялись на 3 категории:

- краткосрочные;
- долгосрочные;
- бессрочные.

Срок обращения краткосрочных обязательств ограничивался законом и колебался от 3 месяцев до 1 года. Купюры выпуска не обязаны были превосходить 500 рублей. Право эмиссии по краткосрочным обязательствам предоставлялось лично министру денег с условием, что общественная сумма обязательств в каждый момент не превзойдет 50 миллионов рублей. В 1905 году права министра были расширены до 200 миллионов рублей с правом выпуска краткосрочных обязательств, в том числе и на иностранных рынках. Государственное казначейство и частные лица имели право учесть эти обязательства в Государственном банке, проценты числились в виде дисконта.

Базу государственного долга составляли долгосрочные и бессрочные займы. Долгосрочные займы могли заключаться на довольно долгие сроки — от пятидесяти до восьмидесяти лет. Практиковался выпуск бессрочных обязательств, когда правительство обязывалось выплачивать лишь договорный процент - для держателя заем становился рентой. Правительство оставляло за собой право принудительной скупки данного инструмента по номинальной стоимости. В этом случае заем погашался тиражами. Время от времени правительство скупало облигации на бирже.

Также было формальное определение внутренних и внешних займов. Первые ориентировались на иностранного покупателя и обращение за границей. Вторые были рассчитаны на русский рынок. Данное деление не имело никакого экономического значения, так как никаких ограничений на покупку иностранных выпусков для русских подданных и внутренних - для иностранцев не было.

Заимствование денежных ресурсов использовалось с различными целями, и далеко не постоянно с целью реализация какого-либо конкретного проекта.

Интересы денежной стабильности, пусть даже в краткосрочном периоде, имели первостепенное значение. Это позволяло следовать выработанной экономической политике, не меняя её курса. Отказавшись платить долги своим и иностранным гражданам, правительство русской России заложило базу новой денежной культуры. В итоге облигации, выдаваемые как часть заработной платы, оказались просто бумажками.

В 1991 году после распада СССР поначалу предполагалось, что каждое из стран будет нести свою долю ответственности по внешнему долгу (союзный долг тогда оценивался в 108 миллиардов долларов), а также иметь подобающую долю в активах бывшего СССР. Но вышло так, что лишь Россия смогла обслуживать свои обязательства по внешним долгам. Поэтому скоро договорились, что Россия воспримет на себя долги всех бывших республик СССР в обмен на их отказ от причитающейся доли активов (так называемый нулевой вариант). схожее решение стоило дорого, но позволило сохранить свои позиции на внешних денежных рынках, зарубежную инфраструктуру, обеспечило доверие возможных партнеров. Переговоры с английским клубом о долгосрочной реструктуризации долгов СССР коммерческим банкам Россия вела с декабря 1992 года. Сначала прогрессу переговоров препятствовала позиция банков- кредиторов, настаивавших на отказе России от государственного иммунитета (это означало, что взыскания кредиторов могли быть обращены на активы СССР либо России за рубежом). Осенью 1994 года на сессии МВФ в Мадриде стороны нашли компромисс, договорившись, что должником перед английским клубом будет выступать Внешэкономбанк. На время переговоров банки-кредиторы предоставляли Внешэкономбанку отсрочки платежей (так называемые ролловеры).

Всего в рамках английского клуба был предоставлен 21 ролловер. В ноябре 1995 года во Франкфурте-на-Майне правительство РФ и члены банковского консультативного комитета английского клуба подписали Меморандум о согласованных принципах глобальной реструктуризации долга бывшего СССР клубу на общую сумму 32,3 миллиарда долларов, включая проценты сроком на 25 лет с семилетним льготным периодом [22].

После этого Внешэкономбанк подготовил и разослал 400 с лишним банкам-кредиторам денежные условия урегулирования задолженности перед английским клубом, а это около 27 тыс. отдельных долговых требований в 15 валютах(сложность и масштабность сделки не имеют равных в двадцатилетней истории клуба). По состоянию на 3 октября 1997 года размер выверенной и подтвержденной в официальных протоколах задолженности составил 21,9 миллиарда долларов, либо более 91 % требований, заявленных кредиторами. Сделка с клубом вышла на финишную прямую.

Согласно введенному в 1994 г. Порядку формирования российского государственного бюджета все платежи в нем по внешнему долгу учитываются сейчас в рублевом эквиваленте. Это ограничивает способности России увеличивать долговые выплаты, поскольку она имеет обязательства перед МВФ в отношении предельных размеров бюджетного дефицита. При заниженном курсе рубля искусственно завышается рублевый эквивалент бюджетных расходов по долговым платежам, а тем самым и размеры бюджетного дефицита.

Одним из частей управления внешним долгом страны является разработка программы внешних заимствований. Ряд главных положений по этому вопросу предусмотрен правительственным постановлением от 16 октября 1993 г. № 1060 и федеральным законом от 26 декабря 1994 г. № 76-ФЗ. Предельным размером государственных внешних заимствований является 1 раз в год утверждаемый в форме федерального закона наибольший размер использования кредитов на грядущий денежный год. Как правило, он не обязан превосходить годового размера платежей по обслуживанию и выплате основной суммы государственного внешнего долга. В предельных размерах не учитываются кредиты и заимствования в отношениях с другими государствами-участниками СНГ; их суммы определяются в законе о федеральном бюджете. Раз в год правительством подготавливается программа государственных внешних заимствований и предоставляемых внешних кредитов с выделением кредитов (займов), каждый из которых превосходит 100 млн. долларов.

Ограничителем размеров внешних заимствований может служить установка на поддержание в определенных пределах характеристик долговой зависимости, используемых в мировой практике, в том числе на базе сопоставления задолженности и долговых платежей с ВВП и экспортом. Нужно учесть, что для России, как и для остальных государств с большой территорией, объективно закономерен относительно маленький удельный вес экспорта в государственном продукте. Конкретно по данной причине, а также из-за неполной еще интеграции в мировую экономику нам, видимо, следует отдавать предпочтение не ВВП, а экспорту в качестве базы для индикатора уровня долговой зависимости.

Не так давно достигнута беспрецедентная долгосрочная (на 25 лет) реструктуризация задолженности перед иностранными государствами (Парижский клуб, общественная сумма долга которому составляет около 40 млрд. долларов, реструктуризуемая часть - 37,6 млрд.) И банками (английский клуб, долг которому достигает 25 млрд. долларов), которая явилась, по общей оценке, наикрупнейшим достижением русской экономической дипломатии.

Но неувязка просит неизменного внимания и контроля. Посильность к тому времени погашения долга будет зависеть от трех главных факторов: масштабов роста производства и доходов бюджета, темпов роста экспорта, обеспечения устойчивого активного сальдо торгового и платежного балансов и скопления валютных резервов.

Особенного внимания просит ограничение наращивания нового долга. Целесообразно также употреблять при необходимости такую форму уменьшения задолженности, как продажа в обмен на долг части акций русских компаний.

Современная кредитная система – это совокупность различных кредитно-финансовых институтов, действующих на рынке ссудных капиталов и осуществляющих аккумуляцию и мобилизацию денежного капитала. Через кредитную систему реализуются сущность и функции кредита.

Формируя капиталы и их перемещение между сферами национального хозяйства, кредитная система оказывает значительное влияние на структуру совокупного спроса и совокупного предложения.

В настоящее время структура кредитной системы РФ состоит из трех ярусов (Рисунок 12).



Рисунок 12 - Структура кредитной системы РФ

Основные функции кредитной системы:

- денежно-хозяйственная функция, осуществляемая кредитными институтами (банками). Реализация этой функции состоит в работе с деньгами вкладчиков, предоставлении кредитов, обеспечении информации и консультировании;
- регулирующая функция, осуществляемая Центральным банком РФ, ведомствами по надзору. Реализация этой функции состоит в проведении операций на «открытом рынке», в определении учетной ставки, варьировании нормы резервов;
- регламентирующая функция, осуществляется Центральным банком РФ, Министерством финансов РФ. Реализация этой функции направлена на законодательно-правовой базы;

- функционирования банковской системы, обеспечение достоверной информации о деятельности банков.

Основой кредитной системы является банковская система, которая несет основную нагрузку по кредитно-финансовому обслуживанию всего хозяйственного оборота.

Основную роль в кредитной системе играют банки – специальные экономические институты, образующие основную группу кредитных учреждений, предоставление кредитов, выпуска ценных бумаг и т.д. Однако не только банки формируют кредитные рынки. Значительное влияние на состояние кредитной системы оказывают различные финансовые фонды, финансово-инвестиционные компании, государство как заемщик и кредитор и т.д.

Банк России контролирует деятельность кредитных организаций, выдаёт и отзывает у них лицензии на осуществление банковских операций, а уже кредитные организации работают с прочими юридическими и физическими лицами.

Основные задачи банковской системы:

- обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов в народном хозяйстве;
- аккумуляция временно свободных ресурсов в стране;
- кредитование производства, обращения товаров и потребностей физических лиц.

По мере развития и расширения кредитной системы увеличиваются темпы роста банковского кредита. В настоящее время существует несколько форм банковского кредита [23].

Потребительский кредит, как правило, предоставляется торговыми компаниями, банками и специализированными кредитно-финансовыми институтами для приобретения населением товаров и услуг с рассрочкой платежа. Обычно с помощью такого кредита реализуются товары длительного пользования (автомобили, холодильники, мебель, бытовая техника). Срок кредита составляет 3 года, процент - 10-25.

Ипотечный кредит выдается на приобретение либо строительство жилья, на покупку земли. Предоставляют его банки (кроме инвестиционных) и специализированные кредитно-финансовые институты. Кредит выдается также в рассрочку.

Государственный кредит следует разделять на собственно государственный кредит и государственный долг. В первом случае кредитные институты государства (банки и другие кредитно-финансовые институты) кредитуют различные секторы экономики. Во втором случае государство заимствует денежные средства у банков и других кредитно-финансовых институтов на рынке капиталов для финансирования бюджетного дефицита и государственного долга. При этом, кроме кредитных институтов, государственные облигации покупают население, юридические лица, т.е. различные предприятия и компании.

Банк России по своей сути эквивалентен центральным эмиссионным банкам других стран. В качестве своей основной функции, Банк России формирует и претворяет в жизнь кредитно-денежную политику государства. Спектр деятельности Банка России весьма широк: от действия в качестве агента государства и управления банковскими холдинг-компаниями до обеспечения необходимого количества денег.

Коммерческий банк — кредитное учреждение, операции которого направлены на аккумуляцию денежных средств, на последующее их размещение на денежном рынке, а также выполнение поручений клиентов.

1) формируются взаимоотношения будущих учредителей банка;

2) в территориальные учреждения Центрального банка РФ на предмет получения его заключения представляются необходимые документы:

- заявление с ходатайством о государственной регистрации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций;

- устав банка;

- учредительный договор.

Функции коммерческого банка — в основном это привлечение средств на вклады за депозитный процент и их размещение в кредитах за ссудный процент. Но также существуют и другие, разносторонние функции Коммерческого банка:

- финансовые посредники, которые принимают средства физических и юридических лиц на условиях срочности, возвратности и платности (деPOSITный процент, который вкладчики банка получают по текущим, срочным и сберегательным счетам);

- коммерческие банки кредитуют предприятия, организации и частных лиц, способствуют развитию экономики, структурным сдвигам в хозяйстве;

- осуществляя операции с ценными бумагами, коммерческие банки способствуют развитию фондового рынка;

- коммерческие банки выполняют роль консультантов своих клиентов по проведению отдельных банковских, экономических и фондовых операций.

Для коммерческого банка характерна следующая структура:

- административно-управляющие органы;

- общее собрание акционеров;

- совет директоров банка;

- правление банка.

Функциональные службы банка:

- экономическое управление;

- управление депозитов;

- управление ценных бумаг;

- управление валютных операций;

- кредитные отделы.

Современная кредитная система включает два основных понятия: совокупность кредитно-расчетных и платежных отношений, которые базируются на определенных, конкретных формах и методах кредитования; совокупность функционирующих кредитно-финансовых институтов (банков, страховых компаний и др.).

Таким образом, особую роль в кредитной системе занимает Центральный банк любой страны. Кредитная система РФ, в целом, сформирована по образу систем стран с развитой экономикой.

Одной из важнейших функций правового государства является обеспечение достойной жизни своих граждан. Органы государственной власти ответственны за действия, осуществляемые ими для достижения данной цели. В равной мере это касается властей на региональном уровне, работающих в финансовой системе и занимающихся распределением средств, идущих на удовлетворение общественных потребностей. Дефицит бюджета приводит к дополнительным заимствованиям, что в настоящее время делает актуальным вопрос управления долгом регионов, обсуждение которого включает также рассмотрение его динамики и структуры.

Если обратиться к эволюции представлений о государственном долге, то можно выявить, что отношение к данному экономическому явлению было неоднозначным и является таковым в настоящее время. Различные экономисты рассматривали долг как с положительной, так и с отрицательной стороны влияния на экономику государства. Так, представитель классической школы Адам Смит считал, что финансирование дефицита бюджета посредством долговых займов ведет к губительным последствиям. Он считал, что данное финансирование – «улица с односторонним движением, вступив на которую однажды нельзя повернуть обратно». По его мнению, дефицит не должен возникать, а уже возникший нужно стремиться покрыть другими средствами.

В отличие от Адама Смита, выдающийся деятель XIX века М.Ф. Орлов отстаивал важность привлечения заемных средств на осуществление государственной деятельности. «В чрезвычайных обстоятельствах необходимо применять займы, выпуская в обращение правительственные векселя», - считал Орлов. Во всех случаях, когда это только возможно, он отдает предпочтение займам, т.е. государственному кредиту перед налогами [24].

Стоит сказать, что термин «государственный долг субъекта РФ» является относительно новым в экономической литературе. С момента вступления в силу с 01.01.2000 г. Бюджетного кодекса РФ было введено четкое разграничение долговых обязательств в соответствии с государственным устройством страны, в том числе было выделены долги субъектов РФ и органов местного самоуправления. При этом нужно учитывать, что муниципальный долг входит в объем долга региона.

В обобщенном виде государственный долг субъектов РФ – это обязательства, возникающие из государственных заимствований субъекта РФ, гарантий, выданных субъектом РФ по обязательствам третьих лиц, другие обязательства (в соответствии с видами долговых обязательств, установленными Бюджетным кодексом РФ), принятые на себя субъектом РФ.

Долговые обязательства субъекта РФ могут существовать в виде обязательств по:

- 1) государственным ценным бумагам субъекта РФ;
- 2) бюджетным кредитам, привлеченным в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ;
- 3) кредитам, полученным субъектом РФ от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций;
- 4) государственным гарантиям субъекта РФ [12].

В целях оптимизации государственного долга необходимо:

- уменьшить (установить предел) принятие новых обязательств по привлечению кредитов Всемирного банка для решения структурных проблем социального и государственного управления;
- в соответствии с установившейся международной практикой сместить акцент в работе с международными финансовыми институтами для финансирования крупных инфраструктурных проектов государственного значения;
- увеличить число международных финансовых институтов, которые финансируют проекты в РФ, в том числе расширение сотрудничества с Европейским инвестиционным банком;
- укреплять сотрудничество с международными банками развития с точки зрения масштабного и более широкого использования финансовых инструментов, не обеспечивающих суверенных государственных гарантий;
- реализация проектов по схеме государственно-частного партнерства с поддержкой государства;
- предоставление гарантий от некоммерческих рисков, по которым Правительство РФ обязалось выплатить компенсацию кредитору только в случае

оговоренных в контракте событий (войн и гражданских конфликтов, ввоз наркотиков или об отказе в выдаче лицензии, введение дискриминационных налогов или ограничения на вывоз валюты, экспроприации), коммерческие риски, как правило, несет кредитор;

- привлечение в качестве гарантов специализированных финансовых институтов - Русский Банк Развития, Внешэкономбанк и другие;

- развитие сотрудничества с Всемирным банком в их предоставлении консультативных услуг по структурной реформе отдельных секторов экономики, контроль за макроэкономическими и бюджетными параметрами, подготовка рекомендаций по денежно-кредитной и фискальной политике для стимулирования экономического роста;

- обеспечение механизма для обеспечения доступа к финансовым ресурсам международных финансовых институтов на приемлемых условиях.

Проблема России в обслуживании внешнего долга является наиболее острой в последние годы, как с точки зрения перспектив роста национальной экономики России, так и с поддержания своих позиций на уровне в общей мировой экономической системе, в том числе финансовых. Неисполнение, даже частичное, своих долговых обязательств по обслуживанию российского внешнего долга будет способствовать сохранению очень низких кредитных рейтингов Российской Федерации, отдельных регионов и предприятий. В ближайшее время, уровень прямых иностранных инвестиций будет незначительны, а портфельные инвестиции и вовсе исчезнут. В этом контексте соглашение о частичном списании и/или реструктуризации внешнего долга РФ должно быть взаимно приемлемым, в результате чего сохранятся некоторые перспективы как для России - с точки зрения доступности услуг последующего погашения внешнего долга не только в этом году, но и в среднесрочной перспективе, а также для внешних кредиторов - с точки зрения перспектив возврата выданных кредитов. В условиях, благоприятных в частности для России, а именно сохраняющиеся цены на энергоносители на мировом рынке позволит компаниям-экспортерам и федеральному бюджету получать дополнительные доходы. Тем не менее, даже при крайне ограниченных

государственных расходов, в федеральном бюджете не будет достаточно средств для выплаты внешнего долга в полном объеме. Это утверждение соответствует варианту сохранения основных приоритетов фискальной политики.

Повышение налогов экспортных операций может значительно улучшить государственный бюджет, в то время как физический объем экспорта не претерпит существенных изменений. Тем не менее, сомнительно, возможность радикальных изменений в налогообложении российских экспортеров, в первую очередь из-за лоббирования соответствующих контрагеров.

Таким образом, прослеживается необходимость плановой налоговой стратегии в отношении компаний экспортеров, так как в часто видоизменяющейся ценовой конъюнктуре рыночного механизма проводимая налоговая реформа может дать обратный результат (произойдет снижение налоговых поступлений, а также значительное снижение поступление экспортной продукции).

### **Вопросы для контроля**

- 3.1 Раскройте сущность понятия «государственный (муниципальный) кредит».
- 3.2 Назовите виды государственного кредита.
- 3.3 Каковы функции государственного кредита?
- 3.4 Перечислите формы и инструменты государственных заимствований.
- 3.5 Что может являться источником погашения государственных займов?
- 3.6 В чем заключается роль государственного кредита?
- 3.7 Как вы оцениваете состояние кредитной системы в РФ в настоящее время?
- 3.8 Какие методы регулирования государственного долга наиболее эффективные?
- 3.9 Что включает в себя процесс управления государственным долгом?
- 3.10 Какие рекомендации по оптимизации государственного долга вы можете предложить?

### **Тесты**

- 3.1 Каковы принципы предоставления бюджетных кредитов?
  - а) платность;
  - б) безвозвратность;

- в) самоокупаемость;
- г) материальная заинтересованность.

3.2 Какой орган является обязательным участником государственного кредита?

- а) физические лица;
- б) банки;
- в) государство;
- г) международные институты.

3.3 Кем может выступать государство, вступая в кредитные отношения?

- а) продавцом;
- б) покупателем;
- в) заемщиком;
- г) профессиональным участником рынка ценных бумаг.

3.4 Какая деятельность государства преобладает на кредитном рынке?

- а) кредитора;
- б) гаранта;
- в) заемщика;
- г) профессионального участника рынка ценных бумаг.

3.5 Для чего государство использует государственные займы?

- а) для пополнения доходов бюджета;
- б) для финансирования бюджетного дефицита;
- в) для снижения налогового бремени в государстве;
- г) для регулирования деятельности ЦБ РФ.

3.6 Какую функцию выполняет государственный кредит?

- а) распределительную;
- б) формирования доходов бюджета;
- в) поощрительную;
- г) стимулирующую.

3.7 Орган управления государственным долгом?

- а) Федеральная налоговая служба;

- б) налоговые органы;
- в) Правительство РФ;
- г) таможенные органы.

### 3.8 Форма долговых обязательств РФ?

- а) налоги;
- б) продажа государственного имущества;
- г) государственные ценные бумаги, выпускаемые от имени РФ;
- д) бюджетные кредиты юридическим лицам.

### 3.9 Каков основной отличительный признак внутренних государственных займов РФ от внешних?

- а) кредиторы;
- б) валюта займа;
- в) место размещения;
- г) доходность.

### 3.10 Каким путем преимущественно мобилизуются заемные средства РФ на внутреннем рынке?

- а) размещением акций;
- б) размещением долговых ценных бумаг;
- в) получением кредитов ЦБ РФ;
- г) получением налоговых кредитов.

## **4 Особенности использования финансовых инструментов управления в социальной сфере**

### **4.1 Финансы социального обеспечения и социальной помощи**

Согласно Конституции РФ: «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». [1]

В РФ охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. [1]

Соответственно, качество жизни населения зависит от доступности социальных услуг. С целью реализации конституционных социальных гарантий предусмотрены специальные финансовые инструменты. К основным социальным гарантиям в РФ относятся:

- право на жизнь;
- достоинство личности охраняется государством;
- право на свободу и личную неприкосновенность;
- право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени;
- право на труд;
- право на отдых;
- материнство и детство, семья находятся под защитой государства;
- каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом;
- государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом;
- поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность;
- малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами;
- право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается

гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений;

- финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию;

- имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением;

- право на образование - гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

РФ устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

В состав социальной сферы входит все то, что касается человека в процессе его жизнедеятельности.

Выделяют три основных подхода к определению понятия «социальная сфера». Эти подходы ориентируются на рассмотрении социальной сферы как подсистемы общества, призванной обеспечить воспроизводство, достойный уровень и качество жизни населения. Социальная сфера, согласно второму подходу, рассматривается как система отношений, формирующих социальную структуру общества. Третий подход к понятию социальной сферы предполагает объединение двух вышеназванных, и под социальной сферой понимается совокупность различных учреждений непроизводственного характера (образовательных, научных, медицинских, культуры), в основу деятельности которых заложена система социальных отношений между людьми и их объединениями. Соответственно, роль социальной сферы заключается в формировании, воспроизводстве и изменении социальных связей между ее участниками.

Социальная сфера, являясь объектом воздействия государства, направлена на создание гармоничного, основанного на сотрудничестве и взаимодействии социальных связей и отношений в обществе между социальными общностями и между ними и органами власти. Для этого необходимо создание наиболее благоприятных условий для жизнедеятельности населения, для чего создается социальная инфраструктура.

Социальная сфера представляет собой систему взаимосвязанных составляющих:

- социальная структура общества – определенный способ взаимосвязи различающихся по социальным признакам людей и общностей;
- условия жизнедеятельности – возможности индивидуального и коллективного поведения, направленные на удовлетворение жизненных потребностей;
- социальная инфраструктура – совокупность материально-вещественных элементов, обеспечивающих организацию деятельности социальной сферы.

Социальная сфера включает в себя:

- просвещение и образование;
- культура;

- здравоохранение;
- жилищное и коммунальное хозяйство;
- демографическая безопасность;
- трудовая сфера;
- физическая культура и спорт;
- социальная защита.

Социальная сфера реализуется через оказание социальных услуг, обеспечение социальных гарантий, льгот и выплат.

Реализация мер по социальной защищенности предполагает:

- 1) формирование правовой основы;
- 2) разработку и реализацию социальных программ;
- 3) финансирование мер социального характера.

Финансы социальной сферы – это совокупность экономических денежных отношений, связанных с перераспределением стоимости ВВП посредством формирования денежных доходов, фондов денежных средств в организациях социальной сферы с целью распределения и использования на текущие нужды и развитие для наиболее полного удовлетворения потребностей граждан и повышения качества их жизни.

Экономическое содержание финансов социальной сферы раскрывается в следующих группах денежных отношений:

1) денежные отношения между организациями социальной сферы и органами государственной власти, местного управления и самоуправления по поводу получения бюджетных средств и их использования;

2) денежные отношения между организациями социальной сферы и государственными органами по поводу выполнения финансовых обязательств перед бюджетами различных уровней, внебюджетными фондами путем уплаты налогов, прочих платежей, страховых взносов на государственное социальное страхование;

3) денежные отношения между организациями социальной сферы и другими организациями и физическими лицами по поводу формирования денежных доходов, а также внебюджетных источников доходов и их использования. В этой группе

финансовые отношения возникают между учредителями, с благотворителями, с грантодателями, а также с потребителями платных услуг. В результате этих финансовых отношений формируются финансовые ресурсы в виде взносов учредителей, благотворительных взносов, пожертвований, в виде целевых поступлений, а также в виде внебюджетных источников;

4) денежные отношения организаций социальной сферы со своими работниками по поводу формирования и использования фондов оплаты труда, а также фондов целевого назначения.

В зависимости от отраслевой направленности в социальной сфере различают финансы образования, здравоохранения, культуры и т. д.

В зависимости от формы собственности можно выделить следующие звенья: государственные и частные.

В зависимости от способа ведения хозяйственной деятельности: финансы организаций на бюджетном финансировании, финансы организаций на смешанном финансировании и финансы организаций на коммерческой основе.

Финансовые методы воздействия на социальные процессы:

- финансирование гарантированных государством прямых денежных выплат гражданам (пенсии, пособия, стипендии, компенсации, субсидии, денежная материальная помощь);

- финансирование льгот отдельным категориям граждан при оплате или получении товаров и услуг;

- государственная финансовая поддержка жизненно важных отраслей экономики, ориентированных на производство потребительских товаров и услуг первой необходимости;

- налоговое регулирование доходов граждан и юридических лиц (дифференциация налоговых ставок, налоговые льготы, в том числе направленные на стимулирование благотворительной деятельности);

- бюджетное финансирование учреждений социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание), а также государственная

поддержка других некоммерческих организаций, действующих на рынке подобных услуг для обеспечения их доступности населению;

- финансовое стимулирование создания новых рабочих мест, а также начала индивидуальной предпринимательской деятельности, финансирование общественных работ;

- государственное финансовое регулирование рынка жилья;

- содействие развитию финансового рынка, участники которого ориентированы на «мелких» (с точки зрения размеров накоплений) вкладчиков, инвесторов, страхователей, создание специального механизма защиты их интересов.

В РФ за счет средств бюджетов разных уровней и государственных социальных внебюджетных фондов финансируются выплаты, называемые социальными трансфертами:

- пенсии по старости, потере кормильца, инвалидности, за выслугу лет;

- пособия при временной и постоянной нетрудоспособности, на детей, на погребение, по безработице, вынужденным мигрантам;

- стипендии студентам, в том числе социальные стипендии студентам из малоимущих семей;

- жилищные субсидии;

- материальная помощь малоимущим гражданам.

Большая часть социальных выплат регулируется федеральным законодательством, в то время как сами выплаты нередко производятся по месту жительства или работы их получателей, в том числе и через исполнительные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

Субъекты РФ, не получающие финансовой помощи из федерального бюджета, проводят самостоятельную социальную политику, предусматривая дополнительные надбавки к федеральным выплатам с учетом региональной специфики (например, доплаты пенсионерам в Москве), которые финансируются из региональных и местных бюджетов. В условиях разграничения полномочий между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями большое значение отводится вопросам, связанным с обязательствами по социальным гарантиям. Поэтому в проектах

федеральных законов, подготовленных Правительством РФ, планируется четко обозначить социальные гарантии, определяемые и реализуемые на федеральном, региональном и местном уровнях.

Извечной дилеммой финансового регулирования социальных процессов является выбор между денежными выплатами и предоставлением бесплатных или частично оплачиваемых услуг, т. е. социальных льгот. В теории отдается предпочтение денежным выплатам, так как они дают возможность выбора использования денежных средств на те или иные цели, что в большей степени отвечает рыночным принципам, кроме того, денежная выплата, как правило, адресна, поэтому более эффективна. В то же время неэквивалентная замена льгот компенсационными выплатами может ухудшить жизненный уровень граждан. Другие примеры, доказывающие нецелесообразность замены льготы денежными выплатами связаны с несовпадением общественных и личных предпочтений. Например, в рамках оптимизации системы социальных льгот Правительство РФ предусматривает замену гарантий бесплатного получения специального профессионального образования детям-сиротам денежными выплатами, это вызывает очень большие опасения, что талантливые воспитанники детских домов, вступая в самостоятельную жизнь, будут использовать денежные выплаты не для получения образования, а на другие цели.

Общим направлением реформирования социальной сферы в РФ является отказ от многочисленных социальных льгот и их замена денежными компенсациями. Сложность реализации социальных льгот связана в РФ и с тем, что они «разбросаны» по различным законодательным актам, нередко без четкого указания источника их финансирования.

Предоставление социальных льгот основано, как правило, на бюджетном субсидировании поставщика услуг. Нет общего правила принятия решения о целесообразности такого субсидирования: например, в городах с одинаковой численностью населения, расположенных на территории государств с примерно одинаковым уровнем экономического развития, услуги городского транспорта

могут субсидироваться из городского бюджета (например, все крупные города в Канаде), а могут полностью оплачиваться пассажирами (например, Сингапур).

Бюджетное субсидирование производства товаров и услуг - это одна из форм государственной финансовой поддержки отраслей, производящих потребительские товары и товары первой необходимости наряду с налоговыми льготами, а также государственными и муниципальными заказами. Примером использования механизма государственного заказа является закупка во многих субъектах Российской Федерации продовольственных товаров с целью предотвращения резких колебаний цен на них - это одновременно и мера поддержки потребителя услуг, и производителя.

Одним из основных методов сглаживания дифференциации доходов разных социальных групп, обеспечения доступности жизненно важных товаров и услуг является налоговое регулирование. В целях предотвращения резких различий в уровне жизни отдельных социальных групп практически во всех странах мира используется прогрессивная система налогообложения доходов граждан с установлением необлагаемого уровня доходов, равного прожиточному минимуму. Стимулами производства недорогих товаров и услуг первой необходимости могут быть налоговые льготы их производителям. Так, например, в РФ от обложения налогом на добавленную стоимость освобождено производство и реализация протезно-ортопедических изделий, сырья и материалов для их изготовления и полуфабрикатов к ним; технических средств, которые могут быть использованы для профилактики инвалидности или реабилитации инвалидов; очков, линз и оправ для очков; медицинских услуг, а также услуг по уходу за больными, инвалидами и престарелыми; услуг по содержанию детей в дошкольных учреждениях, проведению занятий с несовершеннолетними детьми в кружках, секциях (включая спортивные) и студиях и др.

Более низкая ставка НДС (10 % по сравнению с действующей ставкой 20 % для всех других товаров и услуг) установлена для производства продуктов питания, детских товаров, некоторых видов лекарств.

Налоговые методы регулирования социальных процессов связаны также со стимулированием благотворительной деятельности физических и юридических лиц, а также установления дополнительных к государственным гарантиям выплат, которые осуществляет работодатель в пользу своих работников (добровольное медицинское страхование, дополнительное пенсионное обеспечение, оплата образовательных услуг, услуг, связанных с поддержанием здоровья, дополнительные выплаты женщинам, имеющим детей, и т.п.).

Российским налоговым законодательством освобождается от уплаты НДС передача товаров и имущества в благотворительных целях. Организации, а также граждане, получающие имущество в благотворительных целях, не отражают эти поступления как доход, учитываемый в целях обложения соответственно налогом на прибыль организаций и налогом на доходы физических лиц.

## **4.2 Государственные внебюджетные фонды и источники их формирования**

Внебюджетные фонды в РФ представлены (рисунок 13):

- Пенсионным фондом РФ: <http://government.ru/department/190/events/>;
- Федеральным фондом обязательного медицинского страхования: <http://government.ru/department/191/events/>;
- Фондом социального страхования РФ: <http://government.ru/department/192/events/>.

**Пенсионный фонд России (ПФР)** является одним из трех государственных внебюджетных фондов, на которые возложены функции по обязательному социальному страхованию. Фонд выступает ключевым социальным институтом страны и крупнейшей федеральной системой оказания государственных услуг в области социального обеспечения.

Пенсионный фонд РФ образован Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 года в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РФ.

ПФР является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации.

Правление Фонда, Исполнительная дирекция, Ревизионная комиссия и Межрегиональный информационный центр находятся в Москве. В каждом субъекте РФ представлено отделение ПФР, под руководством которого работают территориальные управления, центры по выплате пенсий и обработке информации, а также клиентские службы.



Рисунок 13 - Внебюджетные фонды РФ

Пенсионный фонд выполняет ряд социально значимых функций:

- учет прав граждан по обязательному пенсионному страхованию, государственному пенсионному и социальному обеспечению;
- установление и выплату страховых пенсий по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца;

- установление и выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, включая социальные пенсии и пенсии госслужащим;
- предоставление федеральной социальной доплаты к пенсии до прожиточного минимума пенсионера;
- формирование, инвестирование и выплату средств пенсионных накоплений;
- предоставление социальных выплат ветеранам, инвалидам, героям и другим гражданам, имеющим право на федеральные социальные льготы;
- выдачу государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал;
- адресную помощь пенсионерам и софинансирование социальных программ субъектов РФ;
- ведение программы государственного софинансирования пенсионных накоплений;
- реализацию международных соглашений.

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

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ и уставом Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования является самостоятельным государственным некоммерческим финансово-кредитным учреждением.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, обособленное имущество, счета в учреждениях Центрального банка РФ и других кредитных организациях, печать со своим наименованием, штампы и бланки установленного образца.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 29 ноября 2010 № 326 – ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 326 – ФЗ) обязательное медицинское страхование – вид обязательного социального страхования, представляющий собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на обеспечение при наступлении страхового случая гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования в пределах территориальной программы обязательного медицинского страхования и в установленных Федеральным законом №326-ФЗ случаях в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования.

Одним из основных принципов осуществления обязательного медицинского страхования является обеспечение за счет средств обязательного медицинского страхования гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи при наступлении страхового случая в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования и базовой программы обязательного медицинского страхования.

Система обязательного медицинского страхования направлена на реализацию права застрахованных граждан на бесплатное оказание медицинской помощи медицинскими организациями при наступлении страхового случая:

- на всей территории РФ в объеме, установленном базовой программой обязательного медицинского страхования;
- на территории субъекта РФ, в котором выдан полис обязательного медицинского страхования, в объеме, установленном территориальной программой обязательного медицинского страхования.

Страховщиком по обязательному медицинскому страхованию является Федеральный фонд в рамках реализации базовой программы обязательного медицинского страхования.

Территориальные фонды обязательного медицинского страхования (далее - территориальные фонды) осуществляют отдельные полномочия страховщика в

части реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования в соответствии с Федеральным законом № 326-ФЗ. Территориальные фонды осуществляют полномочия страховщика в части установленных территориальными программами обязательного медицинского страхования дополнительных объемов страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой обязательного медицинского страхования, а также дополнительных оснований, перечней страховых случаев, видов и условий оказания медицинской помощи в дополнение к установленным базовой программой обязательного медицинского страхования.

Страховая медицинская организация, осуществляющая деятельность в сфере обязательного медицинского страхования (далее - страховая медицинская организация), имеющая лицензию, выданную в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Страховые медицинские организации осуществляют свою деятельность в сфере обязательного медицинского страхования на основании договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, заключенного между территориальным фондом обязательного медицинского страхования и страховой медицинской организации, и договора на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, заключенного между страховой медицинской организацией и медицинской организацией. Страховые медицинские организации отвечают по обязательствам, возникающим из договоров, заключенных в сфере обязательного медицинского страхования, в соответствии с законодательством Российской Федерации и условиями этих договоров.

Страховые медицинские организации в соответствии с Федеральным законом № 326-ФЗ осуществляют одну из важнейших функций – осуществление рассмотрения обращений и жалоб граждан, осуществление деятельности по защите прав и законных интересов застрахованных лиц в порядке, установленном законодательством РФ.

Также договором о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования предусмотрены обязанности страховой медицинской организации по осуществлению контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи в медицинских организациях включенных в реестр медицинских организаций, путем проведения медико-экономического контроля, медико-экономической экспертизы, экспертизы качества медицинской помощи.

Кроме перечисленных выше функций страховых медицинских организаций, их функциями являются:

- страхование граждан и обеспечение их полисами обязательного медицинского страхования;

- оплата медицинской помощи в объеме и на условиях в соответствии с программами обязательного медицинского страхования;

- информационное сопровождение застрахованных лиц на всех этапах оказания им медицинской помощи и информирование застрахованных лиц и их законных представителей, в том числе по обращениям, и путем организации работы с застрахованными лицами уполномоченных лиц страховой медицинской организации (страховые представители), о:

- 1) медицинских организациях, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования на территории субъекта РФ, режиме их работы;

- 2) праве выбора (замены) и порядке выбора (замены) страховой медицинской организации, медицинской организации и врача;

- 3) порядке получения полиса обязательного медицинского страхования;

- 4) видах, качестве и об условиях предоставления медицинской помощи в рамках базовой и территориальной программ обязательного медицинского страхования;

- 5) прохождении диспансеризации, прохождении профилактического медицинского осмотра;

б) перечне оказанных медицинских услуг и их стоимости (на основании поданных медицинскими организациями в страховую медицинскую организацию реестров счетов за оказанную медицинскую помощь);

7) выявленных нарушениях по результатам проведенного контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи застрахованным лицам (по обращениям застрахованных лиц);

- ежедневный контроль объемов и своевременного оказания медицинской помощи застрахованным лицам в стационарных условиях, в рамках информационного сопровождения застрахованных лиц при организации им медицинской помощи.

Основными вопросами организации системы обязательного медицинского страхования, обеспечивающими выполнение Федерального закона № 326-ФЗ являются:

- участие в разработке программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

- разработка форм отчетности и определение порядок ведения учета и порядка ведения отчетности оказанной медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию;

- издание нормативных правовых актов и методических указаний в соответствии с полномочиями, установленными Федеральным законом № 326-ФЗ;

- организация взаимодействия между субъектами обязательного медицинского страхования и участниками обязательного медицинского страхования.

Одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере охраны здоровья являются профилактические мероприятия.

Приоритет профилактики в сфере охраны здоровья обеспечивается в том числе путем, проведения профилактических и иных медицинских осмотров, диспансеризации, диспансерного наблюдения.

Основной задачей профилактики является формирование здорового образа жизни населения посредством информации о факторах риска неинфекционных заболеваний, мотивирования к ведению здорового образа жизни, обеспечение для

этого условий, а также привлечение работодателей к проблеме профилактики. Реализация указанного направления возможна только на основе взаимодействия, предполагающего объединение усилий органов законодательной и исполнительной власти, различных ведомств, общественных структур.

С 2013 года за счет средств обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования осуществляется финансовое обеспечение мероприятий по диспансеризации и профилактическим медицинским осмотрам отдельных категорий граждан.

В РФ диспансеризацией охвачено все население (взрослое и детское население).

Объемы и порядки проведения диспансеризации, медицинских осмотров утверждены приказами Министерства здравоохранения РФ. Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи установлен норматив объема медицинской помощи в амбулаторных условиях, оказываемой с профилактическими и иными целями (включая посещения центров здоровья, посещения в связи с диспансеризацией, посещения среднего медицинского персонала, а также разовые посещения в связи с заболеваниями), имеющий положительную динамику роста с 2013 по 2015 год, и с 2016 года установленный в размере 2,35 посещения на одно застрахованное лицо.

Диспансеризация, взрослого населения проводится путем углубленного обследования состояния здоровья граждан 1 раз в 3 года в определенные возрастные периоды.

Диспансеризация, медицинские осмотры детского населения представляют собой комплекс мероприятий, в том числе медицинский осмотр врачами нескольких специальностей и применение необходимых методов обследования, и проводится ежегодно в целях раннего (своевременного) выявления патологических состояний заболеваний и факторов риска их развития, а также в целях формирования групп состояния здоровья и выработки рекомендаций.

Одними из основных принципов осуществления обязательного медицинского страхования являются устойчивость финансовой системы обязательного

медицинского страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного медицинского страхования, обязательность уплаты страхователями страховых взносов на обязательное медицинское страхование в размерах, установленных федеральными законами.

В целях реализации полномочий РФ в сфере обязательного медицинского страхования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ в соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» Федеральный фонд обязательного медицинского страхования аккумулирует средства обязательного медицинского страхования, управляет ими, формирует и использует резервы для обеспечения финансовой устойчивости обязательного медицинского страхования.

Доходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования обеспечиваются в основном поступлением страховых взносов на обязательное медицинское страхование работающего населения и страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Обязанность по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование работающего населения, размер страхового взноса на обязательное медицинское страхование работающего населения и отношения, возникающие в процессе осуществления контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) указанных страховых взносов и привлечения к ответственности за нарушение порядка их уплаты, с 1 января 2017 года устанавливаются Налоговым кодексом РФ.

Для основной категории плательщиков страховые взносы на обязательное медицинское страхование работающего населения уплачиваются исходя из тарифа страхового взноса в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования в размере 5,1 %, для «льготных» категорий плательщиков страховых взносов – исходя из пониженных тарифов страховых взносов, установленных статьей 427 Налогового кодекса РФ.

Страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения исчисляются, исходя из численности неработающих застрахованных лиц в субъекте РФ на 1 января года, предшествующего очередному, и тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения, установленного Федеральным законом от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения».

В целях формирования доходной части бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования осуществляется:

- прогнозирование поступления доходов в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и плановый период на основании прогноза социально-экономического развития РФ;

- ведение мониторинга поступления доходов в бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования, анализ его результатов;

- организационно-методическая поддержка территориальных фондов ОМС по вопросам применения законодательства об ОМС в части регистрации и снятия с регистрационного учета страхователей для неработающих граждан и уплаты ими страховых взносов;

- ведение мониторинга применения страхователями для неработающих граждан законодательства об ОМС в части уплаты страховых взносов на ОМС неработающего населения и выполнения территориальными фондами ОМС функций администратора доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, поступающих от их уплаты;

- организация взаимодействия с налоговыми и финансовыми органами, государственными внебюджетными фондами РФ по вопросам формирования доходов по ОМС.

Стратегическим направлением деятельности ФОМС является обеспечение исполнения на территории РФ Закона РФ № 326-ФЗ от 29 ноября 2010 года «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», а также развитие и совершенствование нормативно-методической базы ОМС.

Во исполнение установленных функций, ФОМС осуществляет аккумуляцию финансовых средств для обеспечения финансовой устойчивости системы ОМС, выравнивание финансовых условий деятельности ТФОМС в рамках базовой программы ОМС путем направления ТФОМС финансовых средств на выполнение территориальных программ ОМС в рамках базовой программы ОМС, национальный проект «Здоровье», пилотный проект в субъектах РФ, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения. Расходование средств ФОМС осуществляется исключительно на цели, определенные законодательством, регламентирующим его деятельность, в соответствии с бюджетом, утвержденным федеральным законом.

В настоящее время реализацию государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования, кроме Федерального фонда ОМС, осуществляют 86 территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

В 2019 году в целом по РФ в систему ОМС поступило страховых взносов на одного застрахованного по ОМС 13 962,5 рубля, что на 1 240,1 рубля (9,7 %) больше, чем в 2018 году. При этом на 1 работающего, застрахованного по ОМС, поступило страховых взносов на ОМС 19 929,8 рубля, что на 385,7 рубля (2 %) больше, чем в 2018 году, на 1 неработающего - 9 007,8 рубля, что на 1 218,7 рубля (15,6 %) больше, чем в 2018 году.

Доходы бюджетов ТФОМС в 2019 году сформированы в объеме 2 280,5 млрд. рублей, что на 212,9 млрд. рублей или 10,3 % больше, чем в 2018 году. Субвенции Федерального фонда ОМС, размер которых составил 2 069,9 млрд. рублей (90,8 %), являлись основным источником финансового обеспечения выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования. Кроме того, в бюджеты ТФОМС поступали межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации на дополнительное финансовое обеспечение реализации территориальных программ ОМС в сумме 99,0 млрд. рублей (4,3 %).

В 2019 году медицинскую помощь в сфере обязательного медицинского страхования оказывали 9181 медицинская организация, 34 страховые медицинские организации (СМО) и их 205 филиалов в 85 субъектах РФ и в городе Байконур.

В структуре поступлений средств обязательного медицинского страхования в СМО основную долю составляют средства, перечисляемые территориальными фондами обязательного медицинского страхования для оплаты медицинской помощи в соответствии с договором о финансовом обеспечении ОМС. На эти цели в 2019 году поступило 1 948,0 млрд. рублей (что на 9,2 % больше, чем в 2018 году) или 95,4 % от общей суммы поступивших средств. На ведение дела СМО поступило 19,6 млрд. рублей (1,0 %).

В общей структуре расходования средств обязательного медицинского страхования СМО в 2019 году 98,4 % (2 000,5 млрд. рублей) составляют расходы на оплату медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам в соответствии с заключенными с медицинскими организациями договорами на оказание и оплату медицинской помощи. На формирование собственных средств СМО в сфере обязательного медицинского страхования было направлено 22,2 млрд. рублей, или (1,1 %).

В 2019 году в медицинские организации поступило 2 123,4 млрд. рублей, что на 9,8 % больше по сравнению с 2018 годом. Расходование средств ОМС медицинскими организациями в 2019 году составило 2 124,5 млрд. рублей, что на 11,3 % больше, чем в 2018 году. В структуре расходов медицинских организаций доля расходов на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда составила – 68,7 %, на приобретение медикаментов и перевязочных средств – 12,7 %, продуктов питания – 1,0 %, мягкого инвентаря - 0,1 %, иные расходы 17,5 %.

Численность лиц, застрахованных по обязательному медицинскому страхованию, принятая для формирования бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных фондов обязательного медицинского страхования на 2019 год, составила 146,3 млн. человек, в том числе 66,4 млн. работающих и 79,9 млн. неработающих граждан (на 1 января 2018 года).

**Фонд социального страхования РФ** с 2011 года на территории РФ реализует пилотный проект, направленный на осуществление страховых выплат по обязательному социальному страхованию застрахованным лицам непосредственно территориальными органами Фонда (пилотный проект «Прямые выплаты»).

Целью пилотного проекта «Прямые выплаты» является улучшение положения застрахованных граждан и страхователей при осуществлении мероприятий, связанных с назначением и получением пособий в рамках обязательного социального страхования.

Пособия в рамках механизма прямых выплат рассчитываются и выплачиваются застрахованным лицам непосредственно территориальными органами Фонда в жестко установленные законодательством сроки.

Особенности финансового обеспечения, назначения и выплаты: в 2012 - 2020 годах территориальными органами Фонда застрахованным лицам страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, осуществления иных выплат и возмещения расходов страхователя на предупредительные меры по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников определены постановлением Правительства РФ от 21.04.2011 № 294.

В настоящее время в пилотном проекте «Прямые выплаты» участвует 77 субъектов РФ.

Форма электронного реестра сведений утверждена приказом Фонда социального страхования РФ от 24.11.2017 № 579 (зарег. в Минюсте России от 17 января 2018 г. № 49665) «Об утверждении форм реестров сведений, необходимых для назначения и выплаты соответствующего вида пособия, и порядков их заполнения».

В соответствии с Постановлением № 294 после получения от застрахованного лица (его уполномоченным представителем) заявления и необходимых для назначения и выплаты соответствующего вида пособия страхователь не позднее 5

календарных дней со дня их представления направляет в территориальный орган Фонда сведения для назначения и выплаты соответствующего вида пособия (в виде электронного реестра).

Страхователю, представившему в территориальный орган Фонда документы или сведения не в полном объеме, территориальный орган Фонда в течение 5 рабочих дней со дня их получения направляет извещение о представлении недостающих сведений по форме, утверждаемой Фондом.

Недостающие документы или сведения представляются страхователем в территориальный орган Фонда в течение 5 рабочих дней со дня получения извещения.

Выплата пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, единовременного пособия при рождении ребенка застрахованному лицу осуществляется территориальным органом Фонда путем перечисления пособия на банковский счет застрахованного лица, указанный в заявлении либо в реестре сведений, или через организацию федеральной почтовой связи, или иную организацию по заявлению застрахованного лица (его уполномоченного представителя) в течение 10 календарных дней со дня получения заявления и документов или сведений, которые необходимы для назначения и выплаты соответствующего вида пособия.

Первоначальная выплата ежемесячного пособия по уходу за ребенком осуществляется в порядке и сроки, которые указаны выше. Последующая выплата ежемесячного пособия по уходу за ребенком застрахованному лицу осуществляется территориальным органом Фонда с 1 по 15 число месяца, следующего за месяцем, за который выплачивается такое пособие.

Страхователи, у которых среднесписочная численность физических лиц, в пользу которых производятся выплаты и иные вознаграждения, за предшествующий расчетный период превышает 25 человек, а также вновь созданные (в том числе при реорганизации) организации, у которых численность указанных физических лиц превышает данный предел, представляют в вышеназванные сроки в

территориальный орган Фонда по месту регистрации сведения, необходимые для назначения и выплаты соответствующего вида пособия (далее - реестр сведений), в электронной форме по форматам, установленным Фондом.

Страхователи, у которых среднесписочная численность физических лиц, в пользу которых производятся выплаты и иные вознаграждения, за предшествующий расчетный период составляет 25 человек и менее, а также вновь созданные (в том числе при реорганизации) организации с указанной численностью физических лиц вправе представлять в территориальный орган Фонда сведения, необходимые для назначения и выплаты соответствующего вида пособия, в порядке, установленном Постановлением - т.е. в электронной форме. Таким образом, страхователи с численностью 25 человек и меньше вправе предоставлять в территориальный орган Фонда сведения на бумажных носителях.

В случае прекращения страхователем деятельности, в том числе при невозможности установления его фактического местонахождения, на день обращения застрахованного лица в целях получения пособия застрахованное лицо (его уполномоченный представитель) вправе самостоятельно представить в территориальный орган Фонда по месту регистрации его работодателя в качестве страхователя заявление и документы, необходимые для назначения и выплаты соответствующего вида пособия.

#### **4.3 Финансирование социально-значимых услуг населению**

Управление финансами в социальной сфере имеет свою специфику, так как финансовые отношения в отраслях, оказывающих населению в значительной мере услуги некоммерческого характера, обусловлены многообразием видов их деятельности, форм собственности, методов и способов мобилизации финансовых ресурсов. В управлении финансами социальной сферы также различают: управляемую систему и управляющую систему. Управляемая система – совокупность финансовых отношений, функционирующих в рамках социальной

сферы, а также финансовых ресурсов, которые формируются и используются в организациях социальной сферы. Управляющая система - совокупность организационных структур или органов управления, непосредственно осуществляющих управление финансами в целом, а также на макро- и микроуровне. Механизм управления на микроуровне включает в себя процессы финансирования, инвестирования, а также участия организации социальной сферы в роли продавца на рынке социальных услуг.

Содержание процесса управления финансами социальной сферы раскрывается через составляющие этот процесс функциональные элементы: финансовое планирование, оперативное управление, финансовый контроль.

Для управленческих действий необходимо наличие финансовой информации. Финансовое планирование в организациях социальной сферы, которые функционируют на коммерческих началах, осуществляется по тем же принципам, с применением тех же методов финансового планирования, что и в отраслях реального сектора экономики. Объёмы финансовых ресурсов и направления их использования отражаются в финансовых планах, конкретные формы которых установлены в уставных документах организаций, например, в форме сметы, баланса расходов и доходов и т. д. Но обязательно в этих планах должны присутствовать разделы и конкретные статьи, отражающие финансовые взаимоотношения с государством, с кредитными организациями, банками. Процесс организации финансового планирования в бюджетных учреждениях имеет определенные особенности.

Планирование расходов в бюджетных организациях социальной сферы основывается на важнейших требованиях и подходах планирования расходов бюджета на социально-культурные мероприятия. Эти расходы планируются по вертикали и по горизонтали. Планирование по вертикали выражается в установлении и законодательном закреплении направлений расходования бюджетных средств в рамках бюджетов различных уровней. Планирование по горизонтали выражается в определении направлений расходования бюджетных средств исходя из установленного объема бюджетных ассигнований по конкретным

учреждениям и организациям социальной сферы и специфическом плановом документе – бюджетной смете. Различают индивидуальные и сводные бюджетные сметы, например, индивидуальные и сводные бюджетные сметы на капитальное строительство. Процесс составления, рассмотрения и утверждения бюджетных смет называется сметным планированием. При составлении бюджетных смет обязательно учитываются производственные и оперативно-сетевые показатели, которые характеризуют содержание, специфику деятельности различных организаций социальной сферы и обеспечивают максимально возможный объем их расходов.

Сущность современной стратегии государственного управления финансами в социальной сфере заключается в необходимости соотносить избранные цели развития общества с финансовыми возможностями государства. Механизм управления финансами в данной сфере имеет свою специфику. Связано это с тем, что финансовые отношения в отраслях, в значительной части оказывающих населению услуги некоммерческого характера, обусловлены многообразием видов деятельности, форм собственности субъектов хозяйствования, структур управления, схем подчиненности, методов и источников финансирования. Среди некоммерческих учреждений и организаций в соответствии с Федеральным законом от января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» до недавнего времени выделялись:

- государственные или муниципальные учреждения. Учреждением называется организация, созданная собственником (учредителем) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций за счет коммерческого характера и финансируемая им полностью или частично за счет средств бюджета. Государственными являются все учреждения, финансируемые из федерального и региональных бюджетов. Муниципальными называются те учреждения, которые финансируются из местных бюджетов. Одновременно эти учреждения представляют собой некоммерческие организации, что обусловлено нацеленностью их деятельности на решение социальных задач общества. В случае получения ими прибыли она не распределяется между сотрудниками, а должна использоваться на реализацию уставных задач;

- негосударственные некоммерческие организации. К ним относятся автономные некоммерческие организации, общественные и религиозные организации (объединения), некоммерческие партнерства, фонды, объединения юридических лиц.

В соответствии с новым Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в число государственных и муниципальных учреждений включается особый тип юридических лиц — автономные учреждения, которые могут быть созданы для выполнения работ и оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта. По сравнению с традиционными бюджетными учреждениями им предоставлены более широкие права по самостоятельному распоряжению финансовыми средствами при организации уставной деятельности.

В общем виде понятие «финансовый менеджмент» - это совокупность разработанных и применяемых форм и методов управления финансами в целях повышения эффективности деятельности организации. Как уже отмечалось, содержание финансового менеджмента в социальной сфере имеет свои особенности. Финансовый менеджмент здесь направлен на решение комплекса вопросов, охватывающих разные аспекты финансовых отношений: функциональных, институциональных, организационно-правовых. Эти отношения регламентированы гораздо жестче, чем в сфере материального производства.

Для выполнения функций управления финансовыми ресурсами создается соответствующая институциональная система, включающая в себя высшие органы законодательной и исполнительной государственной власти. Эти органы правовым путем устанавливают: систему отношений между участниками бюджетного процесса, потребителями и исполнителями бюджетных услуг; объемы бюджетных расходов, источники и принципы их финансирования; ответственность того или иного уровня бюджетной системы за реализацию расходных обязательств; порядок движения бюджетных потоков.

Следующим уровнем в иерархии институциональной системы являются федеральные министерства, ведомства, агентства и органы государственного управления регионального масштаба. Именно они организуют непосредственную работу по соблюдению установленного на федеральном уровне правового регламента.

Большинство органов управления федерального, регионального и местного уровней одновременно являются главными распорядителями средств бюджета (администраторами доходов и расходов бюджета, государственными заказчиками). Главный распорядитель бюджетных средств определяет задания по предоставлению государственных или муниципальных услуг для получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат, утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений. Он обладает правом на основании мотивированного представления бюджетного учреждения вносить изменения в утвержденную смету доходов и расходов в части перераспределения средств между ее статьями в пределах 10 % бюджетных ассигнований с уведомлением органа, исполняющего бюджет. Главный распорядитель также имеет право перемещать между получателями бюджетных средств в объеме не более 5 % бюджетных ассигнований, доведенных до них. В общей сложности ассигнования каждого получателя бюджетных средств могут отличаться от первоначально утвержденного объема на 15% как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения. Главный распорядитель бюджетных средств осуществляет финансовый контроль, формирует сводную финансовую и статистическую отчетность.

Еще один управленческий уровень - исполнители бюджетных услуг, или получатели бюджетных средств, в основном к ним относятся государственные и муниципальные бюджетные учреждения, права которых по распоряжению финансовыми ресурсами сведены к минимуму.

Перспективная форма удовлетворения общественных потребностей — обеспечение предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг на основе внедрения конкурентного распределения бюджетных средств через

систему формирования государственных (муниципальных) заданий государственным учреждениям и организациям, включая автономные учреждения, и частным организациям, оказывающим однородные услуги. Средства, получаемые исполнителем государственного задания, в ином случае являются платой за производство и реализацию бюджетных услуг населению, а не финансированием расходов на содержание учреждения.

Финансовое обеспечение в социальной сфере – это процесс образования, распределения и использования финансовых ресурсов, направляемых на текущее содержание и развитие социальной сферы. Основные модели финансового обеспечения зависят от методов и способов привлечения финансовых ресурсов в социальную сферу. Такими моделями являются:

а) бюджетная модель, когда в качестве основного вида финансовых ресурсов выступают бюджетные средства;

б) смешанная модель, когда в качестве важнейших видов финансовых ресурсов выступают бюджетные и внебюджетные средства;

в) коммерческая модель, когда оплата услуг осуществляется самими потребителями без участия средств бюджета.

Финансовые ресурсы организаций социальной сферы представляют собой совокупность поступлений, которые используются на текущее содержание и на расширение деятельности этих организаций. Основным источником финансовых ресурсов организаций социальной сферы является стоимость ВВП. Различают следующие виды финансовых ресурсов в социальной сфере:

1) бюджетные ассигнования, предоставляемые из бюджетов различных уровней в разрезе конкретных видов расходов, распорядителям и получателям бюджетных средств;

2) бюджетные дотации и субсидии, предоставляемые организациям социальной сферы, которые оказывают частично оплачиваемые услуги;

3) денежные поступления от оказания платных услуг населению и организациям сферы производства;

4) выручка от реализации продукции собственного производства;

5) выручка от реализации основных средств и сдачи в аренду имущества;

б) доходы от внереализационных операций (например, проценты на расчётных счетах в банках);

7) добровольные взносы других организаций, благотворительных фондов и отдельных физических лиц.

Основными принципами формирования и использования финансовых ресурсов в организациях социальной сферы, находящихся на бюджетном финансировании являются:

а) определение объема бюджетных ассигнований на основе нормирования отдельных видов расходов;

б) целевое назначение бюджетных средств в соответствии с подразделениями бюджетной классификации;

в) выделение бюджетных ассигнований в меру выполнения оперативных показателей деятельности организаций и с учетом освоения ранее полученных средств;

г) контроль за обоснованным планированием бюджетных средств, за их рациональным использованием.

В различных отраслях социальной сферы, в соответствии с действующим законодательством, бюджетные организации имеют право оказывать платные услуги и формировать внебюджетные средства. Перечень платных услуг, оказываемых бюджетными организациями, устанавливается соответствующими нормативно-правовыми документами отраслевых министерств и ведомств. Однако расширение платных услуг, связанных с основной деятельностью, не должно вызывать сокращения бесплатных услуг, финансирование которых осуществляется из бюджета. При решении вопроса о видах и объёме социальных услуг, оказываемых населению за плату, необходимо исходить из их роли в обеспечении воспроизводства рабочей силы. Жизненно важные для населения услуги должны оказываться бесплатно и финансироваться из государственного бюджета.

Бюджетные ресурсы и в условиях рыночных отношений остаются важнейшим видом ресурсов социальной сферы.

Разработка мероприятий по оптимизации финансирования социальной сферы начинается с выделения критериев, которым должна соответствовать идеальная система оказания социальных услуг. Такими критериями являются:

а) достаточность (определяет, что предоставляемые социальные услуги полностью компенсируют государственные социальные гарантии и социальные стандарты);

б) экономичность (расходы по оказанию социальных услуг, доведению их до потребителя должны быть минимальны);

в) качественность (предоставляемые социальные услуги должны соответствовать определенным параметрам качества);

г) реалистичность (финансирование социальной сферы должно осуществляться в соответствии с финансовыми возможностями государства).

Для определения мероприятий, направленных на совершенствование механизма финансирования социальных расходов, необходимо выделить специфические черты социальных бюджетных расходов.

По степени важности социальных услуг и социальных расходов для потребителей их подразделяют на 3 группы:

1) необходимые расходы – расходы на скорую медицинскую помощь, расходы на медицинское обслуживание низкооплачиваемых категорий граждан, финансирование общеобразовательных школ;

2) полезные расходы – расходы, направленные на улучшение качества жизни значительного числа членов общества, стипендии, финансирование профессионального образования, лечебных учреждений;

3) избыточные – сверхнормативные расходы административного характера, связанные с выполнением организациями социальной сферы своих функций. Где-то можно оптимизировать штат работников, сократить управленческий персонал или уменьшить затраты на его функционирование, оптимизировать структуру (например, в сфере высшего образования объединить факультеты, убрать не востребованные рынком специальности и т. д.).

В бюджетном анализе прослеживается аналогия с высоко значимым бюджетным направлением расходов, значимым бюджетным направлением расходов, низко значимым направлением расходов, незначимым направлением.

Основной проблемой в современных условиях является недостаточный объем бюджетных средств для финансирования социальной сферы в полном объеме.

Исходя из степени важности социальных расходов, путём решения данной проблемы может быть:

- 1) необходимые расходы должны финансироваться в полном объеме;
- 2) полезные расходы исходя из наличия бюджетных средств;
- 3) избыточные расходы только при наличии бюджетных средств после полного финансирования необходимых и полезных расходов;
- 4) для гарантированного финансирования необходимых и полезных социальных расходов целесообразно их финансировать за счет бюджетных средств, а избыточные расходы за счет включения их в целевые бюджетные программы.

Развитие отраслей социальной сферы зависит от изменений, происходящих в социально-экономических отношениях и государственно-политическом устройстве России.

Можно выделить четыре направления совершенствования управления, напрямую связанные с финансами:

- 1) разграничение полномочий, источников формирования доходов бюджетов и ответственности органов управления всех уровней за состояние и развитие социальной сферы и обеспечение их эффективного взаимодействия;
- 2) переход от распределительного и директивного способа управления к регулирующему;
- 3) развитие принципов автономности хозяйствующих субъектов с одновременным повышением ответственности за конечные результаты деятельности;
- 4) развитие общественно-государственных форм управления.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

- социальная сфера - это комплексная система, состоящая из взаимосвязанных составляющих подсистем: социальная структура общества; условия жизнедеятельности и ее основная составляющая - социальная инфраструктура;

- финансовое обеспечение в социальной сфере – это процесс образования, распределения и использования финансовых ресурсов, направляемых на текущее содержание и развитие социальной сферы;

- механизм управления финансами в данной сфере имеет свою специфику. Связано это с тем, что финансовые отношения в отраслях, в значительной части оказывающих населению услуги некоммерческого характера, обусловлены многообразием видов деятельности, форм собственности субъектов хозяйствования, структур управления, схем подчиненности, методов и источников финансирования.

### **Вопросы для контроля**

4.1 Что входит в состав социальной сферы государства?

4.2 Раскройте сущность понятия «финансы социальной сферы».

4.3 В каких отношениях раскрывается экономическое содержание финансовых инструментов социальной сферы?

4.4 Перечислите финансовые методы воздействия на социальные процессы.

4.5 Что такое «социальные трансферты»?

4.6 Назовите особенности управления финансами в социальной сфере.

4.7 Какие государственные внебюджетные фонды вы знаете? Назовите источники их формирования.

4.8 Как реализуется финансирование социально-значимых услуг населению?

4.9 Что может послужить источником финансирования осуществления полномочий в сфере социального обеспечения в непредвиденных обстоятельствах?

4.10 Какие рекомендации по финансированию социальной сферы вы можете предложить?

### **Тесты**

4.1 Основной источник доходов бюджета фонда социального страхования:

а) ассигнования из бюджета;

б) отчисления из единого социального налога;

- в) налог на прибыль;
- г) обязательные отчисления в социальные внебюджетные фонды.

#### 4.2 Задача фонда социального страхования?

- а) обеспечение выплаты пенсий работающим гражданам;
- б) обеспечение гарантированных государственных пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка;
- в) финансирование медицинских учреждений, осуществляющих программы реабилитации;
- г) финансирование государственных инвестиционных проектов.

#### 4.3 Источник формирования средств фондов обязательного медицинского страхования:

- а) отчисления части единого социального налога;
- б) часть подоходного налога, уплачиваемого индивидуальными предпринимателями;
- в) отчисления из бюджетов;
- г) доходы лечебных учреждений от оказания платных услуг.

#### 4.4 Могут ли создаваться фонды ОМС на территориальном уровне?

- а) могут;
- б) зависит от решения органов власти на данной территории;
- в) не могут;
- г) создавались до 2001 г., а теперь не создаются.

#### 4.5 Какие задачи реализуются Пенсионным фондом?

- а) выплата пособий по беременности и родам;
- б) выплата пособий по больничным листам;
- в) выплата трудовых пенсий;
- г) страхование от несчастных случаев на производстве.

#### 4.6 Составляет проект бюджета внебюджетных фондов:

- а) Минфин РФ;
- б) Минэкономразвития РФ;
- в) Правительство РФ;

г) органы управления этих фондов.

4.7 Кто представляет проект бюджетов государственных внебюджетных фондов на рассмотрение законодательных органов?

а) Минфин РФ;

б) Минэкономразвития РФ;

в) Правительство РФ;

г) органы управления этих фондов.

4.8 Какие внебюджетные фонды функционируют на уровне субъектов РФ?

а) Пенсионный фонд;

б) Фонд социального страхования;

в) Федеральный фонд обязательного медицинского страхования;

г) Территориальный фонд ОМС.

4.9 Признаки, соответствующие внебюджетным фондам:

а) входят своими доходами и расходами в бюджеты центральных, региональных или местных территориальных образований;

б) формируются за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов и иных поступлений;

в) имеют целевое назначение;

г) формируются за счет таможенных платежей.

4.10 Источники формирования средств внебюджетных фондов в РФ?

а) обязательные отчисления юридических и физических лиц;

б) кредиты Международного валютного фонда;

в) отчисления от налога на прибыль;

г) таможенные платежи.

## Заключение

Внесение изменений в Конституцию РФ, повлекло за собой изменения в законодательстве РФ, соответственно в деятельности органов публичной власти. Сохранение и расширение полномочий в социальной сфере за органами власти требует реализации программ в данной сфере и финансирования мероприятий для достижения поставленных в программах целей.

Современные преобразования экономического развития РФ возможны при активном и правильном использовании финансов как инструмента воздействия на социально-экономические процессы в обществе, что обуславливает необходимость понимания содержания финансов, их роли и влияния на все стороны процесса общественного воспроизводства.

Государственная финансовая политика направлена на обеспечение сбалансированности бюджета государства без снижения расходов бюджета, на улучшение показателей качества жизни населения страны, на экономическую безопасность и стабильность государства.

Современная финансовая политика является составной частью экономической политики РФ, основные цели и задачи которой разрабатываются и реализуются Президентом РФ, исполнительными органами государственной власти РФ и утверждаются законодательными органами государственной власти РФ в ходе рассмотрения и утверждения бюджетов бюджетной системы РФ на очередной финансовый год.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления формируют и реализуют финансовую политику на соответствующей территории с учетом целей и задач финансовой политики Российской Федерации, так как финансовая политика на федеральном уровне является превалирующей по отношению к политике, проводимой на региональном и местном уровнях.

Финансовая политика России в настоящее время определяется положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года, Основных направлений деятельности Правительства РФ, Бюджетного послания Президента РФ Федеральному собранию.

Среди основных направлений современной финансовой политики России можно выделить:

- бюджетную политику;
- налоговую политику;
- таможенную политику;
- денежно-кредитную политику;
- политику в области международных финансов.

Государственная финансовая политика направлена на обеспечение сбалансированности бюджета государства без снижения расходов бюджета, на улучшение показателей качества жизни населения страны, на экономическую безопасность и стабильность государства.

Для более полного усвоения дисциплины «Инструменты финансового управления органов государственной и муниципальной власти» и возможности самостоятельной, и дистанционной работы обучающимися, возможно использование электронного курса в системе Moodle по данной дисциплине. [25]

## Список использованных источников

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) - 10.11.2020

2 Харькова, О. М. Инструменты финансового управления органов государственной и муниципальной власти [Электронный ресурс] : методические указания для обучающихся по образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление / О. М. Харькова; М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. образования "Оренбург. гос. ун-т", Каф. гос. и муницип. упр. – Оренбург : ОГУ. – 2018. – 20 с. [http://artlib.osu.ru/web/books/metod\\_all/67301\\_20180607.pdf](http://artlib.osu.ru/web/books/metod_all/67301_20180607.pdf)

3 Майбуров, И. А. Налоговая политика. Теория и практика : учебник / И.А. Майбуров, М.Д. Абрамов, Г.А. Агарков, ред.: И.А. Майбуров . – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015 . – 519 с.

4 Тюрина, Ю. Г. Налоговая политика и ее влияние на инвестиционную и социальную составляющие развития региона: монография / Ю.Г. Тюрина, М.А. Троянская. – Оренбург: Экспресс-Печать, 2012. – 103 с.

5 Ганусенко, И. В. Налоговая политика в механизме взаимодействия государства, права и экономики / И.В. Ганусенко // Сибирский юридический вестник. – 2017. – № 1 (76). – С. 15-22.

6 Лапин, Ю. В. К вопросу о механизме налоговой политики / Ю.В. Лапин // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2013. – № 2 (46). – С. 144-147.

7 Пинова, А. М. Проблемы и направления совершенствования налоговой политики РФ / А.М. Пинова // Новая наука: Проблемы и перспективы. – 2017. – № 2. – С. 175-179.

8 Ильин, И. М. Конституционно-правовое регулирование отношений по реализации налоговой политики / И.М. Ильин // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2017. – № 1. – С. 20-27.

9 Токаниев, Э. Б. Налоговая политика на современном этапе: проблемы и пути совершенствования / Э.Б. Токаниев // Форум молодых ученых. – 2017. – № 6 (10). – С. 124-128.

10 Лященко, Н. А. Налог на доходы физических лиц – торжество социальной справедливости / Н.А. Лященко // Управление и экономика в XXI веке. – 2017. – № 1. – С. 20-23.

11 Алиев, Б. Х. Пути повышения эффективности функционирования налоговой политики России в современных условиях / Б.Х. Алиев, З.К. Джафарова, А.М. Магомедова // Фундаментальные исследования. – 2017. – № 6. – С. 91-94.

12 Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс РФ: [принят Государственной Думой 17 июля 1998 года: одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 года от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019)] Режим доступа // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/) - 10.11.2020

13 Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: [принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г. : одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 г. : ред. от 03.07.2016 г. ] // КонсультантПлюс : информационно-правовой портал. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) - 05.11.2020.

14 Российская Федерация. Законы. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон: [принят Гос. Думой 05 апреля 2013 г.] – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) - 05.11.2020

15 Российская Федерация. Законы. О защите конкуренции: федеральный закон: [принят Го. Думой 26 июля 2006 г.] – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61763/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/) - 05.11.2020

16 Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков

закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.09.2019 № 1279 – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_335138/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_335138/)- 05.11.2020

17 Тишкина, Л.Е. Формирование и исполнение местных бюджетов в новых условиях / Л.Е. Тишкина, А.В. Фрыгин // Финансы. – 2014. – №1. – С. – 20-23.

18 Малиновская, О.В. Государственные и муниципальные финансы: Учебное пособие / О.В. Малиновская, И.П. Скобелева, А.В.Бровкина. – 2-е изд., перераб. и доп.- М.: КНОРУС, 2015.– 480 с.

19 Саркисянц, А.Г. Проблема возвращения финансовых активов России / А.Г. Саркисянц // Бухгалтерия и банки – 2014. – № 5. – С. 17-26.

20 Хейфец, Б.А. Кредитная история России: характеристика суверенного заемщика: Учеб.пособие / Б.А. Хейфец - М.: 2014. – 387 с.

21 Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие / Л.Н. Павлова. – М., 2017. – 274 с.

22 Шохин, А.Н. Банковская реформа. Взгляд из Государственной Думы / А.Н. Шохин // Сборник статей Международной научно-практической конференции: Закономерности и тенденции формирования системы финансово-кредитных отношений. – Уфа: Омега Сайнс, 2017. – С. 61-64.

23 Селезнев, А.З. Государственный долг и внешние активы.: Учеб. пособие / Под ред. В.Ю. Катасонов. – М.: ИНФРА-М, 2016. – 284 с.

24 Орлов, С.В. Экономические воззрения М.Ф. Орлова // Экономическая история. Обозрение / под ред. Л.И. Бородкина. вып. 9. М.: 2015. – С.–87-102.

25 Харькова, О. М. Инструменты финансового управления органов государственной и муниципальной власти [Электронный ресурс] : электронный курс в системе Moodle / О. М. Харькова; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Федер. гос. бюджет.образоват. учреждение высш. образования "Оренбург. гос. ун-т". – Оренбург : ОГУ. – 2020. – 5 с.