

Академия управления МВД России

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

Курс лекций

Москва • 2021

УДК 336.1
ББК 65.261
У67

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *Артемов Н.В.*, профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор экономических наук, доцент; *Филиппов О.Ю.*, начальник кафедры экономической теории и финансового права Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

У67

Управление государственными и муниципальными финансами: курс лекций / под ред. канд. юрид. наук А.А. Цвилий-Буклановой и др.; – Москва : Академия управления МВД России, 2021. – 164 с.

ISBN 978–5–907187–69–6

В курсе лекций системно изложены основные положения по управлению государственными и муниципальными финансами, рассмотрены доктринальные и легальные подходы в науке и практике к решению вопросов эффективности и целесообразности формирования, распределения и использования фондов денежных средств различными субъектами хозяйствования, рассмотрена практика работы контрольных органов.

Курс лекций предназначен для систематического, последовательного изложения учебного материала по дисциплине «Управление государственными и муниципальными финансами», комплексного раскрытия наиболее важных вопросов эффективности использования бюджетных средств.

УДК 336.1
ББК 65.261

ISBN 978–5–907187–69–6

© Цвилий-Букланова А. А. и др.
© Академия управления МВД России, 2021

Авторский коллектив:

Цвилий-Букланова Анна Александровна, кандидат юридических наук – введение; заключение; раздел 1, лекц. 1; раздел 3, лекц. 1;

Белова Светлана Николаевна, кандидат экономических наук – раздел 1, лекц. 2; раздел 2, лекц. 1;

Гапоненко Владимир Федосович, доктор экономических наук, профессор – раздел 2, лекц. 3;

Калашников Григорий Михайлович, кандидат экономических наук, доцент – раздел 2, лекц. 4, 5;

Ельцин Андрей Анатольевич, кандидат юридических наук – раздел 3, лекц. 2;

Швецова Ксения Андреевна, кандидат экономических наук – раздел 2, лекц. 2, 5;

Булгакова Марина Александровна, кандидат экономических наук – раздел 2, лекц. 4.

Содержание

Введение	6
Раздел 1. Теоретические основы государственных и муниципальных финансов	7
Лекция 1. Понятие и сущность государственных и муниципальных финансов. Функции финансов	7
1. Возникновение финансов. Понятие и социально-экономическая сущность финансов	7
2. Основные признаки и функции финансов. Система финансовых отношений. Финансовые ресурсы	13
3. Роль финансов в распределении и перераспределении валового внутреннего продукта и национального дохода.	17
Лекция 2. Финансовая система Российской Федерации	25
1. Понятие финансовой системы, ее сферы и звенья	25
2. Общегосударственные финансы и их структура	28
3. Финансы хозяйствующих субъектов. Финансы домашних хозяйств	34
Раздел 2. Теоретические основы государственных и муниципальных финансов	37
Лекция 1. Бюджетная система, бюджетное устройство и бюджетный процесс	37
1. Бюджетное законодательство в системе финансово-правового регулирования отношений в Российской Федерации.	38
2. Понятие, структура и принципы функционирования бюджетной системы.	40
3. Экономическая сущность и состав бюджета.	44
4. Порядок формирования проекта федерального бюджета МВД России. .	49
Лекция 2. Налоговая система Российской Федерации	56
1. Классификация налоговых систем	56
2. Основы законодательства о налогах и сборах.	61
3. Органы внутренних дел как участники налоговых правоотношений	67
Лекция 3. Финансово-кредитная система	73
1. Финансово-кредитная система: понятие, структура и функции. Финансовая подсистема. Кредитно-банковская подсистема	73
2. Специализированные финансово-кредитные институты. Инвестиционные фонды	78
3. Финансовый рынок, его структура. Денежный рынок. Рынок капиталов	84
Лекция 4. Воздействие финансов на экономику и социальную сферу. Внебюджетные фонды	87
1. Понятие и роль финансового регулирования в условиях рыночной экономики	87
2. Инструменты налогового регулирования	89

3. Неналоговые методы финансового регулирования	92
4. Денежно-кредитная политика, как инструмент государственного регулирования социально-экономических процессов.....	97
Лекция 5. Государственный и муниципальный кредит.	101
1. Экономическая сущность и назначение государственного кредита.	101
2. Классификация государственных займов	107
3. Государственный и муниципальный долг	109
Раздел 3. Особенности управления государственными и муниципальными финансами.	117
Лекция 1. Финансовая политика и управление финансами	117
1. Содержание и цели финансовой политики государства.....	117
2. Типы и модели финансовой политики	122
3. Основные направления финансовой политики в России	127
4. Финансовый механизм, его роль в реализации финансовой политики.	130
5. Управление финансами: понятие, объекты и субъекты управления, функции. Финансовый менеджмент.	135
Лекция 2. Финансовый контроль и аудит	143
1. Понятие и задачи финансового контроля. Виды, формы и методы проведения финансового контроля. Реализация государственного финансового контроля через общегосударственный, вневедомственный и ведомственный финансовый контроль	143
2. Органы государственного финансового контроля. Парламентский контроль. Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации как органа государственного финансового контроля. Место и роль Министерства финансов Российской Федерации в системе общегосударственного финансового контроля. Правовое положение и основные задачи Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства	148
3. Аудиторский контроль: цели, задачи, виды. Внутренний финансовый контроль и ведомственный финансовый аудит в системе МВД России	153
Заключение	160
Список литературы	161

Введение

Современное развитие Российской Федерации свидетельствует о необходимости усиления регулирующей роли государства в финансовом секторе. Первостепенными задачами в области государственных и муниципальных финансов являются достижение сбалансированности бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов; совершенствование бюджетного федерализма; обеспечение стабильности функционирования налоговой системы; повышение эффективности использования государственной и муниципальной собственности; поддержание единства денежно-кредитной и финансовой политик, укрепление финансовой дисциплины и законности в финансовом секторе и др.

Все выше названное определяет необходимость системного изучения теоретических, методических и практических подходов к управлению государственными и муниципальными финансами, опирающихся на достижения финансовой науки и учитывающих как современные направления политики государства, так и мировую практику.

В рамках представленного курса лекций раскрыты понятие государственных и муниципальных финансов, проанализированы такие звенья, как бюджет, специальные внебюджетные фонды, государственный и муниципальный кредит; уделено внимание принципам построения бюджетной системы, взаимосвязи ее уровней, системе межбюджетных отношений в Российской Федерации, вопросам дефицита бюджета, государственного и муниципального долга, направлениям их сокращения и эффективного управления. Особо следует отметить ведомственно-ориентированный характер изложения отдельных вопросов курса лекций с указанием роли и места органов внутренних дел Российской Федерации в системе управления государственными финансами.

Курс лекций предназначен для систематического и последовательного изучения материала по дисциплине «Управление государственными и муниципальными финансами», комплексного раскрытия наиболее важных вопросов эффективности и экономности использования бюджетных средств. Издание представляет интерес для обучающихся, адъюнктов и преподавателей, широкого круга специалистов, занимающихся проблемами государственных и муниципальных финансов, совершенствования механизма управления финансами, государственного и ведомственного финансового контроля.

Курс нацелен на формирование ключевых компетенций, необходимых для эффективного решения профессиональных задач и организации ведомственной деятельности на основе глубокого понимания принципов и организации управления финансами.

Раздел 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

Лекция 1. Понятие и сущность государственных и муниципальных финансов. Функции финансов

Понятие финансов, их происхождение. Сущность финансов. Специфические признаки финансов. Финансовые ресурсы как материальные носители финансовых отношений. Система финансовых отношений. Распределительная и контрольная функции финансов. Национальный доход. Роль финансов в распределении и перераспределении национального дохода, выполнении функций государства, эффективном развитии рыночной экономики, реализации экономических и социальных программ.

Вопросы:

1. Возникновение финансов. Понятие и социально-экономическая сущность финансов.
2. Основные признаки и функции финансов. Система финансовых отношений. Финансовые ресурсы.
3. Роль финансов в распределении и перераспределении валового внутреннего продукта и национального дохода.

1. Возникновение финансов.

Понятие и социально-экономическая сущность финансов

Развитие человеческого общества на определенном этапе обогатилось появлением денег. Деньги стали обращаться, создали определенные условия для существования финансов. Нет денег – нет финансов. Финансы носят денежный характер. Они появляются в процессе оборота денег. Достаточно велика роль финансов и как прикладного инструмента централизованного и децентрализованного управления экономикой.

Финансы – это система экономических отношений в сфере формирования, распределения и использования фондов денежных средств. В современном обществе термин «финансы» используется

особенно часто: государственные (общественные) финансы муниципальных образований, финансы предприятий, финансовые рынки, финансовые ресурсы, финансовая деятельность, финансовые активы, финансовый менеджмент, финансовая политика и т. п.

До сих пор в мировой экономической науке не сложилось общепринятого представления о происхождении этого слова. Одни связывают его со средневековыми латинскими терминами «*finatio*, «*financia*», употреблявшимися в XIII–XIV вв. в значении «обязательная уплата денег, денежно-долговое обязательство». Похоже слово «финансы» и на английское слово «*fine*», что в переводе означает «денежная пеня, пошлина за привилегию».

Только во Франции в XVI в. это слово использовалось в значении «государственные доходы», «денежные суммы». Множественное число этого слова означало все государственное достояние и состояние правительственного хозяйства. Возможно, по этой причине финансы сформировались в самостоятельную науку именно во Франции (в XVIII в.).

Во всех остальных европейских странах начала финансовых знаний входили в состав так называемых камеральных наук, которые исследовали надлежащее управление камерой – так во времена франкских королей называли помещение, в котором хранилось частное имущество главы государства. Именно поэтому впоследствии так стали называть само учреждение (управление), заведовавшее государственным (камеральным) имуществом.

С распространением в России французского языка слово «финансы» в значении «государственное имущество и управление им» стало постепенно вытеснять из научного и официального обихода слово «казна», пришедшее в русский язык из арабского.

В историческом аспекте становление понятия «финансы» связано с двумя факторами:

- появлением государства;
- развитием товарно-денежных отношений.

Во времена первобытнообщинного строя не было классов, государства, государственного аппарата. Первым крупным делением общества на классы рабов и рабовладельцев и первым государством стало рабовладельческое.

Первые общественные функции государства были следующие:

1. Защита от внешних угроз (нападений соседних племен, кочевников) – безопасность границ – создание вооруженных сил, армии.
2. Сохранение власти и обеспечение внутреннего порядка – соблюдение правил, законов, судебная власть, разрешение споров, защита от преступности (судьи, стражники, полицейские).

3. Строительство и поддержание общественных сооружений (храмы, водопроводы, каналы в Египте, оросительные системы в Средней Азии, Великая китайская стена, крепости и порты, дороги – в Древнем Риме до сих пор сохранились в Италии).

4. Контроль и надзор за ценами, внешней торговлей, процентными ставками, защита монет от подделок (экономическая функция).

Присутствие государства в экономической жизни было необходимо. Для выполнения своих функций государство нуждалось в средствах, которые получало за счет доходов. Именно поэтому на всем протяжении формирования и развития государства общество (население) удовлетворяло его потребности, формируя государственные доходы, современным аналогом которых выступают налоги, сначала в натуральной, а потом и в денежной форме.

Большая часть потребностей государства удовлетворялась путем установления различного рода натуральных повинностей и сборов (оброк), а денежное хозяйство было развито только в армии.

В рабовладельческом и феодальном обществе главные государственные расходы – это затраты на ведение войн, содержание двора монарха, государственного аппарата, строительство общественных сооружений.

Главные доходы – поступления от государственного имущества, монопольного права монарха на отдельные промыслы (соль) и торговлю определенными товарами, военная добыча, дань от покоренных народов, натуральные и денежные сборы и повинности, пошлины, займы.

Развитие человеческого общества на определенном этапе обогатилось появлением денег. Деньги стали обращаться. Деньги создали определенные условия для существования финансов. Нет денег – нет финансов. Финансы носят денежный характер. Они появляются в процессе оборота денег. С одной из функций денег – быть средством платежа связано происхождение финансов (например, обязательство – товар – деньги – товар – обязательство или обязательство – деньги – товар – деньги – обязательство).

С развитием товарно-денежных отношений все большее значение для домашних хозяйств, производителей товаров и государства стали приобретать денежные доходы и расходы, а доля натуральных сборов и повинностей резко сократилась. Денежная форма налогов государства стала преобладающей в государственных доходах. Таким образом, соединение двух источников – государства и налогов в их денежной форме породило государственные финансы.

Непосредственной же причиной возникновения государственных финансов стало отделение казны государства от казны монарха.

В XVI–XVII вв. в Европе произошло отделение государственной казны от личной кассы и собственности монарха. В результате возникли такие понятия, как «государственные финансы», «государственный бюджет», «государственный кредит».

С помощью финансов осуществляется не только перераспределение доходов общества в пользу государства, но и наиболее эффективное их использование. Государство способствует формированию условий для повышения результативности хозяйственной деятельности. Следовательно, чем больше домашние хозяйства и предприятия добиваются поставленных целей, тем более адекватно государство реализует свои функции.

Возникнув в XVIII в., финансы ощутили на себе влияние быстрой трансформации денег: изменения их функций, форм и механизмов обращения как в национальных хозяйствах, так и в международных экономических отношениях. Изначально деньги выполняли скорее пассивную роль, нежели активную, опосредуя сделки купли-продажи материальных ценностей (товар – деньги – товар). Они адекватно сопровождали движение товаров и услуг, независимо от их производства и предложения частным бизнесом или государством. Далее произошли изменения в роли, содержании и структуре финансов.

До начала XX в. термин «финансы» употребляли в узком смысле – именно как государственные финансы. Это было обусловлено тем, что вмешательство государства в экономику носило весьма ограниченный характер, оно призвано было играть роль «ночного сторожа». В этот период возрастали военные расходы, развитие инфраструктуры, содержание растущего государственного аппарата. Экономика общественного сектора была неразвита.

Первое изменение связано с тем, что с XX в., особенно со второй его половины, возрастают государственные расходы на экономику (электроэнергетику, угольную, газовую промышленность, сельское хозяйство), образование, науку, социальную сферу (безработица, переподготовка рабочей силы, передислокация работников). Государство начинает выполнять новые функции, связанные с развитием экономики (экономический рост), финансовых институтов, обеспечением благосостояния населения и социального мира.

Второе изменение связано с развитием капитализма, акционерных форм предпринимательства, сращиванием промышленного и банковского капитала, появлением финансовых институтов, перераспределяющих денежные средства (финансовых посредни-

ков). Это способствовало появлению огромных фондов денежных средств, являющихся негосударственными – частными. В связи с этим стали выделять негосударственные финансы – финансы хозяйствующих субъектов (предприятий, организаций) и домашних хозяйств.

Так образовались несколько относительно самостоятельных отраслей науки о финансах – наука о государственных финансах и наука о финансах хозяйствующих субъектов (предприятий).

Общее этих наук – изучение и исследование способов наиболее рационального управления процессами поступления и расходования ограниченных денежных ресурсов (фондов) на протяжении определенного времени.

Итак, финансы – это система экономических отношений по поводу формирования, распределения и использования фондов денежных средств. Иными словами, денежные отношения, реализация которых происходит через особые фонды, – это финансовые отношения. Финансы – неотъемлемая часть денежных отношений. Однако не всякие денежные отношения являются финансовыми отношениями. Финансы отличаются от денег как содержанием, так и выполняемыми функциями.

Отметим отличительные особенности финансов.

1. Финансы – экономический инструмент распределения и перераспределения валового внутреннего продукта (Далее – ВВП)¹, средство контроля за образованием и использованием фондов денежных средств.

2. Финансовые отношения являются необходимой составляющей процесса формирования международных экономических связей, экономической системы общества и отдельного предприятия.

3. Достаточно велика роль финансов как прикладного инструмента централизованного и децентрализованного управления экономикой.

4. Финансовые отношения являются «кровеносной системой» любой экономики, реформировать экономику без изменений в финансовой системе и финансовой политике не представляется возможным.

5. Показатели финансовой системы являются надежным индикатором состояния национальной экономики в целом. Здесь прямо или косвенно отражаются все наиболее важные аспекты хозяйственной деятельности: структура производства, межотраслевые и терри-

¹ ВВП представляет собой стоимостную оценку всех произведенных в экономике государства товаров и услуг за конкретный год.

ториальные пропорции, эффективность деятельности отдельных отраслей и т. д.

6. Состояние финансов определяет состояние экономики страны.

Финансы (широкий смысл) – экономические отношения, возникающие в процессе мобилизации (аккумулирования), распределения и перераспределения денежных доходов и накоплений у субъектов хозяйственной деятельности, с одной стороны, и государства – с другой, и использования их в производственной и бюджетной деятельности для материального стимулирования и удовлетворения социальных и иных потребностей отдельной личности, социальной группы и общества в целом.

В содержание финансов включаются только те денежные отношения, которые имеют специфическую финансовую форму движения стоимости, связанную с распределением денежных доходов (средств) и накоплений, формированием и использованием определенных фондов денежных средств (финансовых ресурсов).

Главной отличительной особенностью финансовых отношений является обязательное участие в них государства. Так, денежные отношения, возникающие в процессе купли-продажи, уплаты административных штрафов, финансами не являются, так как выходят за рамки финансовой деятельности государства и поэтому регулируются другими отраслями права. Например, купля-продажа недвижимости не будет включаться в сферу действия норм финансового права, эти общественные отношения носят гражданско-правовой характер, хотя и опосредуются деньгами. Однако уплата налогов, объекты которых возникают в результате совершения купли-продажи недвижимости, регулируются нормами финансового права, поскольку они включаются в финансовые отношения.

Финансовые отношения отличаются от денежных и по признаку эквивалентности. Движение денег в гражданском обороте в большинстве случаев сопровождается встречным движением товаров, работ или услуг, т. е. данные денежные отношения носят эквивалентный характер. Финансы не создают как бы встречного удовлетворения, их движение не носит прямо выраженного характера индивидуального возмещения, хотя в перспективе, они и будут использоваться для удовлетворения публичных и частных интересов. Единственное исключение в финансовых отношениях представляют кредитные отношения, возникающие, в частности, при приобретении государственных и муниципальных ценных бумаг. Согласно Конституции Российской Федерации отношения в сфере государственного кредита основываются на принципе добровольности для частного субъекта в их вступление, поэтому покупка эмити-

рованных государством или муниципальным образованием ценных бумаг направлена на получение денежного или иного эквивалента.

Таким образом, содержание финансов как экономической категории составляют не сами по себе деньги (денежные знаки или записи на соответствующих счетах), а те виды отношений, которые возникают в процессе формирования, распределения, перераспределения и использования денежных фондов, финансовых ресурсов и накоплений. Финансы, таким образом, являются денежными отношениями, в которых одним из участников обязательно выступает государство (муниципальное образование) либо его орган, организация, другой субъект права, наделенный соответствующими властными полномочиями. К числу финансовых отношений относятся только те денежные отношения, наличие которых обусловлено фактом существования государства как органа управления и существованием товарно-денежных отношений в обществе.

Министерство внутренних дел Российской Федерации практически не участвует в процессе создания денежных доходов (фондов) и является лишь пользователем средств бюджетов разного уровня. Поэтому экономические отношения в системе МВД России следует рассматривать несколько уже, только в плане потребления денежных средств, которое выражается через финансовые отношения.

Финансы МВД России – это финансовые отношения, складывающиеся в процессе формирования, распределения бюджетных денежных средств и использования их для выполнения оперативно-служебных задач, в том числе для денежного, путевого, вещевого и продовольственного обеспечения личного состава подразделений системы МВД России и других нужд.

2. Основные признаки и функции финансов. Система финансовых отношений. Финансовые ресурсы

Как экономическая категория финансы обладают рядом специфических признаков, позволяющих определить их сущность и особенность. Охарактеризуем их.

Денежный характер финансовых отношений. Значимость данного признака определяется тем, что деньги являются обязательным условием существования финансов: отсутствие денег – признание отсутствия финансов, так как финансы – это общественная форма, обусловленная существованием денег.

Появление финансовых отношений проявляется через реальное движение денежных средств. Последнее происходит на второй (рас-

пределение, перераспределение) и третьей (обмен) стадиях воспроизводственного процесса. Финансовые отношения возникают на третьей стадии, где имеет место одностороннее движение денежной формы стоимости. Здесь происходит распределение стоимости общественного продукта по целевому назначению и субъектам хозяйствования, каждый из которых получает свою долю в произведенном продукте. Поэтому важным признаком финансов, как экономической категории, является ***распределительный характер финансовых отношений***. Однако и этот признак не заканчивает раскрытие сущности финансов. Первоначальной сферой возникновения финансовых отношений являются процессы первичного распределения стоимости общественного продукта, когда эта стоимость распадается на составляющие ее элементы и происходит ***образование различных форм денежных доходов и накоплений*** (заработной платы, прибыли, ренты, процента).

Вычленение в составе выручки от реализации продукции прибыли, отчислений на социальное страхование, амортизационных отчислений и др. осуществляется с помощью финансов и отражает процесс распределения стоимости в соответствии с целевым назначением каждой ее части. Дальнейшее перераспределение стоимости между субъектами (уплата налогов и др.) и конкретизация ее целевого использования также происходит на основе финансов.

Финансовые отношения циркулируют на всех уровнях мировой системы хозяйствования и в общем виде могут быть классифицированы следующим образом:

- финансовые отношения на уровне отдельных субъектов хозяйствования, т. е. юридических лиц, определяемые чаще как **финансы предприятия**;

- финансовые отношения, осуществляемые при непосредственном участии и в интересах государства, определяемые чаще как **государственные финансы**;

- **международные финансовые отношения**, реализуемые с участием межнациональных финансовых институтов (Международный валютный фонд, Европейская валютная конференция, Международный банк реконструкции и развития и др.), государств и отдельных юридических лиц;

- финансы физических лиц (граждан), определяемые чаще как **семейные финансы** (финансы домохозяйств).

Финансовые отношения – это отношения по поводу образования, распределения и использования фондов денежных средств (финансовых ресурсов) между:

- государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами с другой стороны;

- между юридическими лицами;
- между отдельными государствами.

Сущность финансов, как экономической категории, наиболее полно проявляется в их базовых функциях, под которыми понимают «работу», выполняемую финансами.

Финансы в развитой рыночной экономике выполняют аккумуляционную, распределительную и контрольную функции, именно через них финансы реализуют свое общественное назначение.

Аккумуляционная (или накопительная) функция финансов выражается через процесс образования (накопления, мобилизации) денежных средств, необходимых для функционирования любой хозяйственной системы. На уровне мировых финансовых отношений эта функция, в частности, проявляется в процессе формирования финансовых фондов. Международного валютного фонда за счет взносов стран-участниц, а также результатов его собственной деятельности.

На уровне государственных финансов аналогичный процесс реализуется при исполнении доходной части бюджета, на уровне финансов предприятий – при формировании их суммарной выручки. На практической реализации, рассматриваемой функции финансов основана **политика доходов**, как одного из двух базовых направлений финансовой политики – важнейшего элемента экономической деятельности любого государства или хозяйствующего субъекта.

Распределительная функция финансов выражается через процесс использования ранее мобилизованных денежных средств, для удовлетворения соответствующих целевых потребностей хозяйственной системы в финансовых ресурсах. На уровне мировых финансовых отношений данная функция проявляется, в свою очередь, при осуществлении финансовых программ межнациональных финансовых институтов, на уровне государственных финансов – при исполнении расходной части бюджета, на уровне субъекта хозяйствования – при распределении полученной прибыли. На практической реализации распределительной функции основана **политика расходов**, как второе базовое направление **финансовой политики**.

Контрольная функция финансов выражается через целевой финансовый контроль за количественными и качественными параметрами процессов как мобилизации, так и использования финансовых ресурсов. Особая роль рассматриваемой функции определяется возможностью через контроль за движением собственно денежных средств анализировать многие другие аспекты деятельно-

сти объекта управления, например – на уровне отдельного предприятия оценивать эффективность его инвестиционной деятельности, используемых технологий и т. п., а на уровне государства – результативность социальной политики, экологических программ и т. п.

Распределительная и контрольная функции осуществляются финансами одновременно. Каждая финансовая операция означает распределение общественного продукта и национального дохода и контроль за этим распределением. Распределение и перераспределение стоимости с помощью финансов обязательно сопровождается движением денежных средств, принимающих форму **финансовых ресурсов**.

Финансовые ресурсы являются материально-вещественным воплощением финансовых отношений, которые образуются в процессе распределения стоимости общественного продукта. Финансовые ресурсы – это совокупность денежных средств, находящихся в ведении государства, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, населения.

Объем и структура финансовых ресурсов зависят от уровня развития производства. Все источники финансовых ресурсов делятся на внутренние и внешние. К внутренним относятся ВВП и часть стоимости национального богатства страны. К внешним – доходы от внешнеэкономической деятельности.

Выделяют следующие виды финансовых ресурсов:

- на уровне хозяйствующих субъектов: прибыль, амортизация, излишки оборотных средств, доходы от продажи ценных бумаг и др.;
- на уровне населения: оплата труда, выплаты социального характера, доходы от предпринимательской деятельности, пенсии, стипендии и др.;
- на уровне государства: налоговые доходы, доходы от использования государственного и муниципального имущества, доходы от внешнеэкономической деятельности и др.

Помимо перечисленных видов все субъекты экономики могут использовать заемные ресурсы.

Распределение финансовых ресурсов осуществляется фондовым методом, который позволяет использовать средства более эффективно.

Денежные фонды обладают следующими отличительными признаками:

1. Динамичный характер (накапливаются и используются).
2. Нахождение фондов в собственности кого-либо.
3. Правовая регламентация формирования и использования фондов.

Использование финансовых ресурсов осуществляется в основном через денежные фонды специального целевого назначения – централизованные и децентрализованные. В свою очередь фонды денежных средств различают двух видов – централизованные и децентрализованные.

Рассмотрев признаки и функции финансов, резюмируем следующее:

1. Финансы являются сложной экономико-правовой категорией.
2. Финансы появляются с возникновением государства и опосредованы товарно-денежными отношениями.
3. Финансы – всегда денежные отношения, но не все денежные отношения есть финансы.
4. Материальное содержание финансов определяет их как фонды денежных средств (деньги).
5. Применение финансовых ресурсов в основном происходит через целевые денежные фонды социального назначения.
6. Сущность финансов проявляется в их функциях: аккумулирующей, распределительной и контрольной, обусловленных управленческой ролью государства.

Финансы включают в себя финансовые отношения и финансовые ресурсы, которые формируются в процессе этих отношений, и фонды денежных средств, которые образуются за счет финансовых ресурсов. Финансовые отношения возникают по поводу чего-то, следовательно, у них есть материально-вещественный носитель, которым являются финансовые ресурсы.

Субъектами финансовых отношений, между которыми образуются финансовые потоки, являются: предприятия и предприниматели (финансы хозяйствующих субъектов), работающее население (финансы домашних хозяйств), государство (централизованные фонды: бюджет, внебюджетные фонды).

3. Роль финансов в распределении и перераспределении валового внутреннего продукта и национального дохода

Финансы – это экономическая система, возникающая в процессе движения денежных средств, по сути, непрерывное движение денег во времени. Поток денег не имеет ни начала, ни конца. Однако его можно разделить на отдельные части или структурные составляющие. Каждая часть имеет начальную и конечную точки отсчета. Эта часть денежного потока представляет собой обращение. Отно-

шения между финансами и денежными потоками характеризуются двумя аспектами. Во-первых, финансы отражают движение денег; во-вторых, финансы представляют собой процесс получения денег в движении капитала.

Денежное обращение в экономической системе осуществляется в различных циклах. Наиболее простой схемой обращения средств является следующая.

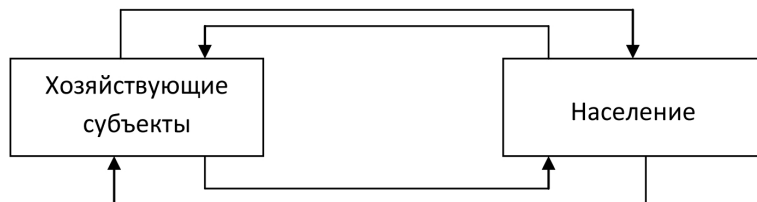


Рис. 1. Модель простого кругооборота денег и товаров в экономической системе

Модель показывает, что в экономической системе существует два типа обращения. Первый оборот. Поток товаров (услуг) и поток ресурсов, необходимых для производства товаров (услуг), движется по часовой стрелке. В этой схеме предполагается, что ресурсы принадлежат населению, которое обменивает их с хозяйствующими субъектами на готовые товары и услуги. Этот процесс начинается с простого бартера (обмена). Бартер исключает использование денег в качестве посредника при обмене.

Однако простой естественный обмен очень трудно осуществить. Поэтому существует посредник, который помогает обеим сторонам быстро и эффективно совершать торговые операции по купле-продаже товаров (услуг) и ресурсов. Таким посредником являются деньги, поток которых движется против часовой стрелки.

Ресурсы включают материальные активы, сырье, материалы и рабочую силу. Помимо перечисленных факторов, к этой категории следует отнести организаторские способности предпринимателя, нематериальные активы (знания, опыт, лицензии, патенты и др.). Поток этих ресурсов уравнивается платежами за потребленные ресурсы. Эти денежные выплаты осуществляются в форме заработной платы, процентного дохода, арендной платы, рентного дохода и т. д.

В конечном итоге эти два потока образуют самостоятельный оборот, способный уравновесить товарную массу денежной массой.

Второй оборот представлен потоком готовой продукции и услуг, предлагаемых хозяйствующими субъектами населению. Этот поток товаров и услуг уравнивается потоком совокупных платежей и расходов, которые население производит при покупке товаров и услуг. Сочетание этих двух оборотов образует обращение денег и товаров в экономической системе. Из этой простой схемы оборота ясно, что количество денег в обращении должно быть связано с количеством товаров и услуг. В противном случае их несоответствие может привести к обесцениванию денег и инфляции. Денежные отношения, возникающие при обмене «деньги – товар», выступают как финансовые отношения. В экономической системе существует не только обмен деньгами – товарами, но и обмен капитал – доход – капитал.

Государство принимает активное участие в обращении денежных средств. Поэтому такое денежное обращение обслуживает не только товарный рынок, рынок услуг и рынок ресурсов, но и финансовый рынок (Фондовый рынок, рынок недвижимости и т. д.). Капитал экономического субъекта и капитал населения в конечном счете направляются на получение национального дохода. Капитал населения в первом приближении – это деньги, оставленные населением после уплаты налогов и покупки товаров и услуг, пущенные в оборот с целью получения прибыли. В более широком смысле капитал – это богатство, используемое для саморазвития. Богатство – это то, что имеет ценность, которая может быть представлена в денежном выражении. Эти денежные величины используются для различных видов инвестиций. Например, покупка ценных бумаг, драгоценных металлов, недвижимости, банковских вкладов, страхования и т. д.

Государство регулирует денежный оборот с помощью налогов, государственных займов и других инструментов. Доходы, получаемые населением от вложения капитала и от продажи ресурсов (сырья, рабочей силы и др.), вместе представляет национальный доход. Национальный доход – это доход, полученный населением страны от всех ее источников дохода за определенный период времени, как правило, за год. Отношения, связанные с использованием капитала и получением национального дохода, относятся к категории финансовых отношений.

Финансовое обеспечение производственного процесса

С помощью финансов происходит обеспечение каждого субъекта хозяйствования необходимыми ему финансовыми ресурсами. Финансы охватывают все стадии производственного процесса

(производство, обмен, распределение, потребление) и могут оказывать регулирующее воздействие на все его составляющие:

- создавая для всех хозяйствующих субъектов равные условия для самофинансирования и регулируя частично структуру расходов и цен предприятий с помощью налогов, регламентации амортизационной политики, налоговых вычетов и льгот, ограничений минимального уровня оплаты труда и собственностью капитала;

- обеспечивая заинтересованность всех хозяйствующих субъектов в осуществлении инновационной деятельности путем соответствующих налоговых вычетов и амортизационной политики;

- создавая условия доверия всех экономических субъектов к государству, кредитной системе, фондовому рынку для обеспечения аккумуляции временно свободных денежных средств и их перераспределения.

Эти основные моменты воздействия финансов на воспроизводственный процесс и соответственно на экономический рост должны отражаться в финансовой политике государства и его финансовой системе.

Эту роль финансы выполняют в распределительных и перераспределительных процессах.

Процесс распределения является стадией общественного воспроизводства, связывающей производство, обмен и потребление. Каждая стадия общественного воспроизводства отражает движение стоимости, смену собственников, т. е. экономические отношения между отдельными субъектами. Финансовые операции, участвуя в распределении стоимости, являются внешним проявлением некой совокупности экономических отношений, называемой финансами, появление и функционирование которых определяются объективными тенденциями общественного и экономического развития.

Стоимость ВВП как результат валового производства без учета промежуточного потребления распадается на **первичные доходы** (прибыль, доходы от собственности, косвенные налоги, заработная плата, смешанные доходы) и амортизацию, которые в первую очередь образуют *финансовые ресурсы организаций, государства и домохозяйств*.

В формировании денежных доходов экономических субъектов участвуют также поступления, связанные с внешнеэкономической деятельностью (от внешней торговли и внешних заимствований, дивиденды по ценным бумагам иностранных эмитентов пенсии и другие поступления).

Процесс перераспределения затрагивает движение средств между экономическими субъектами¹. Перераспределение происходит:

– *во-первых*, через *бюджетную систему* – поступление в бюджет прямых налогов с прибыли организации, доходов физических лиц; *государственные и муниципальные заимствования* – денежные перечисления организациям, домохозяйствам в порядке расходования бюджетных средств (ассигнования, субсидии субвенции, пенсии и т.п.);

– *во-вторых*, через *финансовый рынок* – привлечение средств путем выпуска ценных бумаг, размещения долей и паев, кредитных договоров и займов одними экономическими субъектами и одновременное размещение временно свободных денежных средств в соответствующие активы другими субъектами; поступление дивидендов, процентов; страховые взносы и страховые возмещения (выплаты).

В процессе распределения и перераспределения участвует и часть национального богатства (накопления прошлых лет: сбережения, амортизационные отчисления, выручка и поступления от продажи имущества и т. п.).

Сформированные доходы и накопления экономические субъекты используют в целях потребления (например, расходы организаций социальной сферы), а также направляются для дальнейшего накопления (инвестиции и сбережения).

Таким образом, участие финансов в распределении и перераспределении вновь созданной стоимости и частично стоимости прошлых лет – это весьма сложный процесс, характеризующийся большой мобильностью создаваемых и расходующихся денежных доходов.

Этот процесс охватывает не только распределение и перераспределение стоимости в денежной форме между организациями государством и домохозяйствами, но и между уровнями государственной власти и местного самоуправления, между организациями разных сфер и видов деятельности, между отдельными социальными группами, между территориями и отраслями, внутри отраслей и даже хозяйств. Наконец, механизм денежных накоплений позволяет говорить о распределении во времени (в частности, создание резервов в благоприятные периоды и их расходование при наступлении неблагоприятных событий).

При характеристике распределительной функции финансов важно иметь в виду, что, хотя процесс распределения стоимости является производным от процесса ее создания, тем не менее,

¹ Здесь рассматриваются денежные поступления, в системе национальных счетов для их обозначения используется термин «трансферт».

от того, как будет распределена стоимость, зависит новый производственный цикл. Игнорирование объективных экономических закономерностей при организации финансовых отношений чревато негативными последствиями для экономической системы в целом. Поскольку в распределении участвуют все хозяйствующие субъекты, возможно, изменяя его количественные пропорции, воздействовать на экономические и социальные процессы. Тем не менее, данный факт не дает оснований выделять регулирующую функцию финансов, поскольку само регулирование осуществляет государство, используя свойства распределительной функции финансов.

Безусловно, финансы участвуют в распределительных и перераспределительных процессах. Они являются категорией распределения, хотя не все отношения распределения являются финансовыми. Существуют отношения распределения, не опосредованные деньгами, например, распределение рабочей силы и средств производства внутри предприятия. Финансовые отношения как часть распределительных отношений существуют только в денежной форме и вне стадии распределения не существуют.

Рассмотрим финансовые отношения на примере сферы материального производства. Ее состояние характеризует показатель совокупного общественного продукта. Совокупный общественный продукт распределяется на:

- стоимость израсходованных средств производства;
- косвенные налоги;
- национальный доход.

Это – первичное распределение, в ходе которого образуются первичные доходы государства и хозяйствующих субъектов. Выделение стоимости потребленных средств производства в форме амортизационного фонда считается финансовыми отношениями. В первичном распределении национального дохода, когда он разделяется на заработную плату и прибыль, финансы не участвуют. Зато они принимают активное участие при перераспределении национального дохода.

Национальный доход перераспределяется на:

- фонд накопления;
- фонд потребления.

Фонд накопления включает:

- фонд, предназначенный для расширенного воспроизводства;
- резервные и страховые фонды.

Создание и использование этих фондов – тоже финансовые отношения.

Фонд потребления включает:

- фонд общественного потребления;
- фонды личного потребления.

Особо остановимся на фонде общественного потребления, формирование и использование которого обслуживают финансы. Он находится в руках государства и создается преимущественно с помощью налогов. Через фонд общественного потребления государство осуществляет социальную политику, финансирует здравоохранение, образование, культуру.

Фонды личного потребления делятся на:

- фонды личных накоплений;
- фонды потребления.

Эти фонды создают основу индивидуального спроса, следовательно, развития товарного производства. Существуют ли здесь финансовые отношения – вопрос дискуссионный. Между тем статистика признает финансы домохозяйств, учитывая их доходы и расходы.

Перераспределение ВВП и НД вызвано объективными потребностями в обеспечении:

- непроизводственной сферы;
- социальной политики;
- национальной безопасности государства.

Таким образом, финансы участвуют в распределении ВВП и совокупного общественного продукта, а также в перераспределении НД и национального богатства. Однако роль финансовых отношений не ограничивается стадией распределения. Они активно влияют на все стадии воспроизводства. Так, на фазу производства оказывает влияние то, как был сформирован амортизационный фонд, каковы налоги, способны ли они обеспечить предприятиям возможность расширения их деятельности. Отношения фазы потребления напрямую зависят от того, сколько средств остается после перераспределения у населения и хозяйствующих субъектов. Здесь же наблюдается влияние распределения на накопление. Однако эти пропорции устанавливаются исходя из финансовой политики, которая будет рассмотрена в последующих темах.

Вопросы для самоконтроля:

1. Сформулируйте определение финансов.
2. Чем отличаются и как соотносятся категории «финансы» и «деньги»?

3. Какие функции выполняют финансы, в чем их содержание?
4. Кто может быть участником финансовых отношений?
5. Что понимается под «финансами МВД России»?
6. Перечислите и раскройте основные функции финансов.
7. Почему финансовые отношения называют «кровеносной системой» любой экономики?
8. По каким признакам отличаются финансовые отношения от денежных?
9. Приведите примеры финансовых ресурсов.
10. Какова роль финансов в распределительном процессе?

Лекция 2. Финансовая система Российской Федерации

Понятие финансовой системы, ее сферы и звенья. Общегосударственные финансы и их структура. Региональные и муниципальные финансы. Особенности разных сфер экономической деятельности, их влияние на финансы экономических субъектов. Финансы хозяйствующих субъектов. Финансы домашних хозяйств. Бюджет домашнего хозяйства. Финансовый рынок, его структура и функции.

Вопросы:

1. Понятие финансовой системы, ее сферы и звенья.
2. Общегосударственные финансы и их структура.
3. Финансы хозяйствующих субъектов. Финансы домашних хозяйств.

1. Понятие финансовой системы, ее сферы и звенья

В экономической и юридической литературе понятие «финансовая система» и ее структура определяются по-разному.

Так, например, некоторые экономисты при определении структуры финансовой системы исходили из учета той роли субъекта, которую он выполняет в расширенном общественном воспроизводстве, в создании валового общественного продукта, участия во внешнеэкономической деятельности, на финансовых рынках. Поэтому основу всей финансовой системы, по их мнению, составляют финансы предприятий, организаций, занятых в сфере материального производства. Следующее место в финансовой системе принадлежит финансам страховых организаций, поскольку они обеспечивают возможность возмещения производственных и иных потерь, возникших при наступлении чрезвычайных природных или техногенных катаклизмов. И, наконец, в финансовую систему включаются государственные финансы, поскольку в условиях товарно-денежных отношений государство не может не осуществлять управление общественным производством и другими областями общественной жизни.

В научной и учебной литературе существует большое количество подходов к определению сущности термина «финансовая система», которые трактуются по-разному. Зачастую финансовая система отождествляется с совокупностью взаимосвязанных зве-

нзев и элементов, взаимодействующих между собой в процессе осуществления финансовой деятельности.

Похожее определение дает, например, Л.М. Подъяблонская, представляя *финансовую систему* как совокупность различного рода сфер и звеньев финансовых отношений, каждая из которых характеризуется особенностями в формировании, распределении и использовании фондов денежных средств, различной ролью в общественном воспроизводстве, и государственных и корпоративных органов управления финансами.

В современных условиях финансовая система отражает общественно-политическую и социально-экономическую стороны жизни общества. Выступая как многоуровневая структура, она охватывает финансовые ресурсы страны в форме различных по назначению денежных фондов.

Для понимания сущности каждой составляющей вышеуказанного определения необходимо рассмотреть их по отдельности.

Если рассматривать *финансы* в общем смысле, то их можно представить, как законодательно утвержденные экономические отношения, которые складываются в процессе осуществления трех этапов:

- 1 этап – формирование финансов;
- 2 этап – распределение (и (или) перераспределение финансов;
- 3 этап – использование финансов.

Целью осуществления такой деятельности является как материальное стимулирование (в форме выплаты заработной платы и иных видов оплаты труда работникам) отдельной личности, так и решение социальных потребностей отдельных социальных групп и населения страны в целом.

Иными словами, под финансами понимают законодательно упорядоченную (систематизированную) сферу денежных отношений, складывающуюся в процессе создания (формирования), распределения (перераспределения) и целевого использования денежных фондов (финансов) с учетом их кругооборота.

Из вышеприведенного определения можно сформулировать расширенную трактовку *финансов МВД России* как части финансов государства (федерального бюджета), объемы которой законодательно утверждены действующим федеральным законом «О федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период» и экономические отношения по которым возникают в процессе формирования (получение МВД России бюджетных ассигнований от Минфина России), распределения (перераспределения) по подведомственным распорядителям и получателям средств федерального бюджета с целью их использования для выполнения

оперативно-служебных и служебно-боевых задач ОВД, материального стимулирования и удовлетворения социальных потребностей сотрудников полиции.

Существует еще одно схожее по смысловой нагрузке понятие – «*финансовое обеспечение*». Применительно к МВД России, в статье 47 Федерального закона «О полиции» под ним понимается один из видов деятельности полиции, представляющий собой осуществление государством определенных функций, направленных на планомерное выделение денежных средств из федерального бюджета с целью удовлетворения потребностей органов полиции в денежных и материальных ресурсах в процессе осуществления правоохранительной деятельности.

Финансовое обеспечение в организациях и учреждениях МВД России устанавливает планомерное и своевременное, целевое использование всего объема полученных средств федерального бюджета без образования в конце финансового года на лицевых счетах, открытых в органах федерального казначейства, неизрасходованных остатков финансирования.

В свою очередь согласно Современного экономического словаря под *финансовыми отношениями* следует понимать экономические связи, взаимодействия, отношения в денежной форме.

Финансовую деятельность ОВД можно понимать:

1) согласно научных трудов А.П. Опальского как экономическую категорию в триаде «государство – Министерство внутренних дел – сотрудники органов внутренних дел, государственные гражданские служащие, работники»;

2) согласно научных трудов Э.Д. Соколовой как правовую категорию, которая охватывает деятельность всего государства и граждан, направленная на создание, распределение (перераспределение) и использование фондов денежных средств, (три процесса, которые мы изучили в определении «финансы» в начале лекции). При этом финансовую деятельность можно разделить на финансовую деятельность государства и муниципальных образований и финансовую деятельность хозяйствующих субъектов.

Структура финансовой системы Российской Федерации по значению в национальном производстве состоит из следующих сфер и звеньев организации финансовых отношений.

Сферами финансовой системы являются:

1. Централизованные финансы – государственные и муниципальные финансы – это финансы государства и муниципальных органов, в процессе освоения которых осуществляется регулирование российской экономики. С их содействием финансы хозяйству-

ющих субъектов и граждан аккумулируются в различные рода фондах государства (бюджетных и внебюджетных) для удовлетворения социально значимых и общественных нужд.

2. Децентрализованные финансы представлены финансовыми средствами хозяйствующих субъектов – это денежные средства (доходы и накопления) хозяйствующих субъектов, которые осваиваются в производственном цикле при производстве товаров, работ и услуг. Общеизвестно, что большая доля финансовых ресурсов сосредоточена у предприятий, поэтому децентрализованные финансы составляют ядро финансовой системы. Чем стабильнее финансовое состояние предприятий, тем устойчивей финансовая система государства в целом.

Устойчивость и стабильность децентрализованных финансов находится в зависимости от отраслевых особенностей и организационно-правовой формы предприятий. Например, финансы сельского хозяйства и строительства, общества с ограниченной ответственностью и акционерные общества и т.п.

Можно выделить следующие звенья государственных и муниципальных финансов:

- 1) федеральный бюджет;
- 2) бюджеты субъектов Российской Федерации;
- 3) местные бюджеты;
- 4) государственные внебюджетные фонды;
- 5) государственный кредит;
- 6) страховой фонд государства;
- 7) финансовый рынок.

Звеньями финансов хозяйствующих субъектов являются:

- 1) финансы коммерческих организаций;
- 2) финансы некоммерческих предприятий;
- 3) финансы индивидуальных предпринимателей.

Необходимо отметить, что каждое из звеньев исполняет свои индивидуальные задачи и ему присущ специальный финансовый аппарат. При этом сформированные воедино в совокупность упорядоченных и взаимодополняющих друг друга звенья образуют единую финансовую систему государства.

2. Общегосударственные финансы и их структура

Существенным звеном финансовой системы являются государственные и муниципальные (общегосударственные) финансы, которые снабжают государственные органы и учреждения и местные органы денежными средствами для непосредственного осуществле-

ния конституционных функций, а также функций, установленных федеральными законами и подзаконными актами, нормативными правовыми и ведомственными актами.

В современных научных исследованиях существуют различные способы подразделения на звенья (подсистемы, элементы) финансовой системы. Некоторые авторы выделяют от 6 до 8 звеньев, иные – с отдельным делением государственного бюджета на федеральный бюджет, региональный и местный; наличие фондового рынка как отдельного звена и др.

Рассмотрим наиболее часто встречающееся разделение государственной финансовой системы в развитых странах, которое зачастую включает следующие подсистемы (звенья):

- 1) государственный бюджет;
- 2) местные бюджеты;
- 3) государственный кредит;
- 4) специальные внебюджетные фонды;
- 5) государственное страхование;
- 6) финансы государственных корпораций;
- 7) финансовый рынок.

Центральным элементом (звеном) любой финансовой системы в мире выступает государственный бюджет.

По своей сущности государственный бюджет является основным централизованным фондом денежных средств, а также важнейшим способом перераспределения национального дохода (до 40 %). При этом главными доходами федерального и регионального бюджетов являются налоги, которые формируют от 70 % и более общей суммы доходов государственного бюджета. Обычно такими налогами в развитых странах являются: налог на прибыль, налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, таможенные сборы и пошлины. Такое включение налогов объясняется тем, что из государственного бюджета (федерального в т. ч.) осуществляется в довольно большом размере финансирование на национальную оборону, правоохранительную деятельность; социальные расходы; субсидии регионам.

Второе звено государственной финансовой системы – муниципальные или местные бюджеты, основная часть расходов которых направляется на социальные цели населения территории. Как правило, во всех унитарных государствах звено (подсистема) местных бюджетов не входит в государственный бюджет. В федеративных государствах такие бюджеты не являются частью бюджетов членов федерации. При этом бюджеты членов федерации не входят в федеральный бюджет. Обычно в составе муниципальных бюджетов закреплены следующие налоги: налог на доходы физических

лиц, налоги на водные, лесные и иные ресурсы. Поскольку зачастую ресурсные налоги немногочисленны и имеют не очень большую долю в общей сумме государственных финансов, то для повышения их эффективности необходима поддержка государства за счет субсидий и всевозможных кредитов.

Нормативно-правовой базой организации местных финансов является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Наличие в необходимом объеме средств местного бюджета является главной задачей организации муниципальных финансов. Формирование и использование местных финансов основывается на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности.

Муниципальные (местные) финансы можно разделить на:

- финансы муниципальных районов,
- финансы городских округов,
- финансы внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
- финансы городских поселений;
- финансы сельских поселений.

Третьим звеном государственной финансовой системы является государственный кредит как вид кредитных отношений между участниками таких отношений, а именно: государством, юридическими и физическими лицами. При этом государство является заемщиком денежных средств (при дефиците бюджета), кредитором (предоставляет займы другим государствам или частным компаниям) и гарантом (при погашении частных обязательств). В качестве заемщика государство выступает при дефицитном бюджете посредством использования средств государственного кредита. Поскольку современное государство в условиях нестабильной экономики испытывает постоянную потребность в тех или иных незапланированных в бюджете расходах, то возникает дефицит бюджета. В связи с этим возрастает значение государственного кредита, сущность которого как раз и подтверждается, наличием такого состояния бюджета, при котором расходная часть превышает доходную.

Внебюджетные фонды являются четвертым звеном государственной финансовой системы, и представляют собой фонды, имеющие устойчивый источник пополнения, а аккумулятивное и расходование средств фонда исполняется особыми методами и формами.

Особенностями внебюджетных фондов является следующее:

1) не находятся в зависимости от средств государственного бюджета;

2) используются только в соответствии с целями фонда, например, государственные социальные внебюджетные фонды, целями которых в развитых странах является выплата пенсий, пособий по беременности и родам, компенсаций отдельным категориям граждан.

В Российской Федерации согласно ст. 144 Бюджетного кодекса Российской Федерации статус государственных внебюджетных фондов Российской Федерации имеют только следующие социальные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации; Фонд социального страхования Российской Федерации; Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Государственное страхование является пятым звеном (элементом) государственной финансовой системы, представляющая собой одну из форм страхования, при которой государственная организация является страховщиком. Иными словами, государственное страхование – это страхование, осуществляемое в целях защиты от таких особо опасных и специфических рисков, как военные риски, атомные и космические, кредитные, инвестиционные, при котором страховщиком выступает государственная организация.

На практике зачастую в условиях нестабильной экономики осуществляют страхование частные страховые компании.

При наличии рисков природного, техногенного характера, вероятности причинения ущерба от катастроф, стихийных бедствий и т. п. государство возлагает на себя страхование части риска, образуя централизованный страховой (резервный) фонд. Резервный фонд, состоящий из денежных средств, государственных материальных ресурсов (в т. ч. запасов) находится как правило в распоряжении правительства. Государственные страховые резервы (фонды) представляют систему фондов, созданных для имущественной защиты физических и юридических лиц от непредвиденных обстоятельств природного, эпидемиологического, техногенного и т. п. характера.

Такие государственные фонды создаются за счет средств, изъятых из национального дохода. К ним относятся: Централизованный страховой фонд, отраслевые фонды (семенные и фуражные фонды в аграрном секторе).

К некоммерческой форме страхования относится обязательное государственное страхование, главной задачей которого является обеспечение социально-значимых вопросов граждан в зависимости от степени и (или) наличия различного характера рисков. Оно включает в себя:

– обязательное общее страхование, состоящее из системы обязательного государственного страхования РФ, в которой страхование осуществляется через государственные внебюджетные фонды;

– обязательное профессиональное страхование, состоящее из средств бюджета, которые доводятся министерствам и ведомствам, являющимися страхователями, и осуществляют выплаты соответствующим физическим лицам этих видов страхования.

В целях обеспечения социальных интересов граждан и интересов государства законом может быть установлено обязательное государственное страхование жизни, здоровья и имущества государственных служащих определенных категорий (Статья 969 ГК РФ – Обязательное государственное страхование) – военнослужащих, сотрудников ОВД, МЧС, ФНС, ФТС, космонавтов, судей, врачей и т. д.

Финансы государственных предприятий выступают шестым элементом государственной финансовой системы. Исторически государственные предприятия получили свое развитие в развитых странах лишь после Второй мировой войны.

Согласно ч. 1 статьи 123.22 ГК РФ в Российской Федерации государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением.

Общим для всех трех видов учреждений является отнесение к категории некоммерческих организаций. Учредителем, равно как и собственником имущества учреждений на федеральном уровне является Российская Федерация. Основной вид деятельности данных учреждений – выполнение государственных заданий. Отличий у существующих федеральных государственных учреждений много больше. Прежде всего, каждое из трех видов учреждений имеет свое законодательно установленное определение, порядок создания, изменения типа, реорганизации и ликвидации. Данные учреждения можно разделить по видам их деятельности и возможностям сверх установленного государством задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к их основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых условиях при оказании однородных услуг.

Казенное учреждение – это государственное или муниципальное учреждение, осуществляющее оказание государственных или муниципальных услуг, выполнение работ и (или) исполнение муниципальных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти или местного самоуправления, финансовое обеспечение

деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы (ст. 6 БК РФ).

Бюджетное учреждение – это некоммерческая организация, созданная для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти или местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, соцзащиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная публично-правовым образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами

Эффективное функционирование экономики государства требует хорошо развитого финансового рынка. Финансовый рынок является седьмым звеном государственной финансовой системы, и представляет собой сферу денежных операций, где объектом сделки являются временно свободные денежные средства юридических и физических лиц, государства и муниципальных образований.

Важным свойством финансового актива является ликвидность – то есть способность быстро продаваться на рынке (высоколиквидные активы – деньги, менее ликвидные – недвижимость). Все финансовые рынки взаимосвязаны и представляют сложную многоуровневую систему, регулирование которой осуществляется государством.

Финансовый рынок можно условно разделить на следующие секторы: денежный рынок; рынок капиталов.

Межбанковский рынок – часть рынка ссудных капиталов, где временно свободные денежные средства привлекаются и размещаются банками между собой, преимущественно в форме межбанковских депозитов на короткие сроки.

Денежный рынок предоставляет в основном высоколиквидные средства для удовлетворения краткосрочных потребностей, в то время как рынок капиталов обеспечивает долгосрочные инвестиционные потребности в финансовых ресурсах.

В зависимости от типа инструментов обслуживание движения ссудного капитала осуществляется:

- с использованием ценных бумаг (учетный рынок, рынок ценных бумаг долго – и среднесрочных);
- без использования ценных бумаг (рынок МБК, валютный рынок, средние – и долгосрочных банковских кредитов).

В отсутствие финансового рынка огромные суммы денежных средств оказывались бы невостребованными, в то время как потребность в них очевидна. Это противоречие разрешается посредством различных форм кредита и инвестиций в ценные бумаги.

3. Финансы хозяйствующих субъектов.

Финансы домашних хозяйств

В процессе своей деятельности хозяйствующий субъект¹ вступает в различные финансовые отношения.

Финансы хозяйствующих субъектов можно разделить в зависимости от организационно-правовой формы субъекта на:

- финансы коммерческих предприятий, основной целью которых является получение прибыли – хозяйственные товарищества, общества;
- финансы некоммерческих организаций, целью которых, не сводится к получению прибыли и распределения прибыли между участниками (к таким организациям относятся общественные или религиозные организации, благотворительные фонды);
- финансы индивидуальных предпринимателей.

В некоторых научных исследованиях выделяют в качестве особых подсистем звеньев децентрализованных финансов – страхование, а также финансы кредитных организаций.

Выделение негосударственного страхования в качестве отдельного звена финансовой системы можно обосновать имеющимися рисками наступления чрезвычайных ситуаций, которые могут принести ощутимый имущественный ущерб хозяйствующим субъектам и гражданам (наводнение, пожар, аварии, и др.)

¹ Согласно п. 5 ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» «хозяйствующий субъект – коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации».

Несмотря на то, что наступление страхового случая носит вероятностный характер, хозяйствующие субъекты и граждане пытаются себя обезопасить путем отчисления части денежных средств в специальные страховые фонды. Использование средств страхового фонда связано только с наступлением и последствиями страхового случая. Именно эти особенности страховых отношений и выделяют их в особую группу финансовых отношений.

На практике имеет место:

- личное страхование, где объектом страхования выступает жизнь и здоровье граждан (страхование детей, пенсионеров и др.);
- имущественное страхование, объектом является имущество и имущественные интересы страхователя (например, автомобильный и иной транспорт, оборудование, предпринимательские риски, банковских кредитов, ипотеки и др.).

Финансы кредитных учреждений можно разделить на две сферы:

- 1) банковскую сферу, в составе следующих видов банков: эмиссионных (Центральный и Национальный банки) и неэмиссионных – коммерческие и специализированные банки (ипотечные, инновационные, инвестиционные и т. п.);
- 2) парабанковскую сферу, состоящую из специализированных кредитно-финансовых институтов (страховые общества, лизинговые и факторинговые фирмы, ломбарды и т.п.) и почтовых учреждений.

Отдельным звеном финансовой системы выступают финансы домашних *хозяйств*, которые представляют собой денежные отношения совместно проживающих людей с целью удовлетворения личных и семейных потребностей.

В финансах домашних хозяйств можно выделить:

- денежные доходы (заработная плата, пенсии, пособия, компенсации, доходы от операций с имуществом и т.п.);
- денежные расходы (потребительские расходы, налоги, сборы, обязательные платежи и благотворительные пожертвования, денежные накопления).

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляет собой финансовая система?
2. Назовите особенности финансовой деятельности государства и муниципальных образований.
3. Какие органы государственной власти осуществляют финансовую деятельность?

4. Перечислите специальные органы исполнительной власти, которые осуществляют финансовую деятельность.
5. Какие звенья включает в себя финансовая система?
6. Раскройте содержание финансов хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств?
7. Что представляют собой финансы домашних хозяйств?
8. Раскройте сущность финансов государственных корпораций.
9. Раскройте сущность местных бюджетов.
10. Каково значение финансового рынка в структуре финансовой системы?

Раздел 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

Лекция 1. Бюджетная система, бюджетное устройство и бюджетный процесс

Бюджет, виды бюджетов. Федеральный бюджет. Бюджет субъекта федерации. Доходы и расходы бюджетов. Бюджетный процесс. Межбюджетные отношения. Бюджет МВД России. Характеристика современного состояния федерального бюджета. Сбалансированность бюджета. Дефицит бюджета. Способы покрытия дефицита бюджета. Профицит бюджета.

Структура и принципы построения бюджетной системы Российской Федерации. Система органов, обладающих бюджетными полномочиями.

Стадии бюджетного процесса. Понятие и содержание бюджетных прав Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Понятие нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации. Виды нарушений бюджетного законодательства. Полномочия и основания применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации. Административная и уголовная ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации

Вопросы:

1. Бюджетное законодательство в системе финансово-правового регулирования отношений в Российской Федерации.
2. Понятие, структура и принципы функционирования бюджетной системы.
3. Экономическая сущность и состав бюджета.
4. Порядок формирования проекта федерального бюджета МВД России.

1. Бюджетное законодательство в системе финансово-правового регулирования отношений в Российской Федерации

Одной из важнейших экономических функций государства является бюджетное регулирование, инструментом которого выступает бюджетное законодательство.

Перечень нормативных правовых актов по регулированию бюджетной деятельности в части составления бюджетных смет достаточно обширен, имеет свои особенности и требует специальных познаний в финансовой сфере.

Структура бюджетного законодательства состоит из следующих элементов (ст. 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации):

1. Бюджетного кодекса Российской Федерации.
2. Федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.
3. Законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации и о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов.
4. Муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах.

Все вышеуказанные нормативные правовые акты не должны противоречить положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя, получателя) бюджетных средств утверждены в Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст.158, 162).

Часть 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации – Бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, включает в себя следующие полномочия:

- 1) обеспечивать результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств;
- 2) формировать перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств;
- 3) вести реестр расходных обязательств, подлежащих исполнению в пределах утвержденных ему лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований и др.

Согласно части 2 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации распорядитель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями:

- 1) осуществлять планирование соответствующих расходов бюджета;
- 2) распределять бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполнять соответствующую часть бюджета;

3) вносить предложения главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находится, по формированию и изменению бюджетной росписи и др.

Схематично структуру бюджетного законодательства, регулирующего бюджетные правоотношения, можно представить с разделением ее на две группы: бюджетное законодательство и правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, (См. рисунок 1).

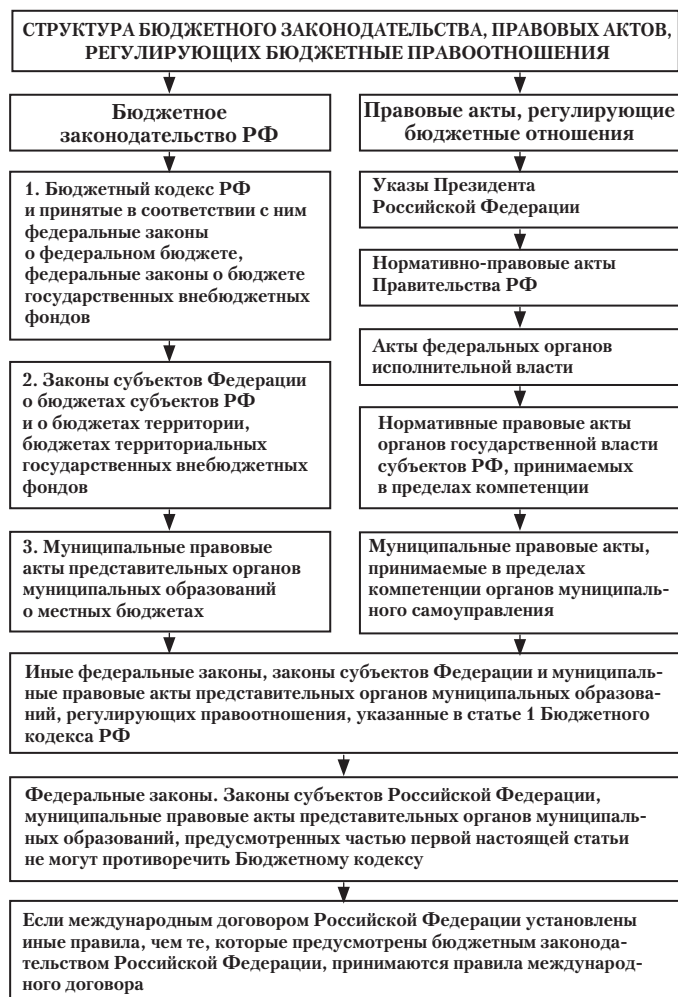


Рис. 1. Структура бюджетного законодательства Российской Федерации, регулирующая бюджетные правоотношения

Статья 162 Бюджетного кодекса Российской Федерации, бюджетные полномочия получателя бюджетных средств, содержит полномочия получателя бюджетных средств:

- 1) составлять и исполнять бюджетную смету;
- 2) принимать и (или) исполнять в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства;
- 3) обеспечивать результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований;
- 4) вносить соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи;
- 5) вести бюджетный учет и др.

2. Понятие, структура и принципы функционирования бюджетной системы

Традиционно под *бюджетной системой* понимают законодательно установленную, сформированную на экономических отношениях и государственном устройстве группировку бюджетов уровней государственной власти (рис. 2).



Рисунок 2. Бюджетная система Российской Федерации.

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

Бюджетное устройство в свою очередь представляет собой принципы и структурное построение бюджетной системы.

Общеизвестно, что к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относят три уровня:

- 1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- 2) бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- 3) местные бюджеты, в т. ч. бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, бюджеты городских и сельских поселений.

Кроме вышеуказанных трех уровней бюджетов в Российской Федерации имеется консолидированный бюджет, представляющий собой в экономическом смысле сумму средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (территориальных бюджетов). А последние (территориальные бюджеты) включают в себя сумму местных бюджетов и бюджета субъекта Российской Федерации.

Схематично консолидированный бюджет выглядит следующим образом (рисунок 3).



Рисунок 3. Структура консолидированного бюджета Российской Федерации.

Как и любая из систем, бюджетная система Российской Федерации построена на основе специальных принципов:

1. Принцип единства бюджетной системы, подразумевающий единство бюджетного законодательства Российской Федерации, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной отчетности и документов, бюджетной политики, санкций за бюджетные нарушения и т. п.

2. Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации – закрепление доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами Российской Федерации, а также определение полномочий последних в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Принцип самостоятельности бюджетов означает наличие собственных источников доходов у каждого их бюджетов, право самостоятельно осваивать расходные обязательства и устанавливать источники финансирования дефицита бюджета; наличие своих бюджетных прав и обязанностей и др.

4. Принцип экономного использования бюджетных средств, означающий результативность и эффективность осуществления расходов.

5. Принцип достоверности бюджета – точность всех количественных и качественных сведений (показателей) бюджетов и прогноза социально-экономического развития территорий государства.

6. Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов – отражение всего объема показателей в бюджетах Российской Федерации в обязательном порядке и в полном объеме.

7. Принцип гласности – обязательное опубликование в соответствующих печатных изданиях законов о бюджетах и отчетов об их исполнении.

8. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что лимиты бюджетных ассигнований и бюджетные ассигнования выделяются в адрес конкретных распорядителей и получателей по установленным кодам бюджетной классификации.

9. Принцип сбалансированности бюджета. Сущность сбалансированности бюджета заключается в том, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов (рисунок 4).

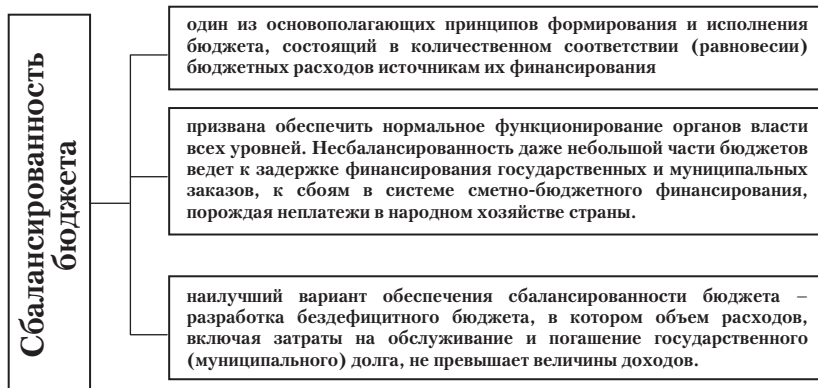


Рисунок 4. Сущность сбалансированности бюджета

Основные методы достижения *сбалансированности* бюджета в ходе исполнения бюджета и дополнительные факторы, влияющие на сбалансированность бюджета, проводимые при осуществлении ряда бюджетных процедур (рисунок 5).

В ходе исполнения бюджета сбалансированность достигается с помощью: – введения процедуры санкционирования бюджетных расходов; – строгого соблюдения установленных лимитов бюджетных обязательств, ориентированных на реально поступающие доходы; – определения оптимальных сроков осуществления расходов; – использования механизма сокращения и блокировки расходов бюджета.	На стадии исполнения бюджета дополнительными факторами, влияющими на сбалансированность бюджета, выступают: – с одной стороны, методы оперативного регулирования бюджетных потоков, позволяющие с наибольшей эффективностью маневрировать бюджетными средствами, достигая баланса; – с другой – механизм сокращения бюджетных расходов и бюджетные резервы, используя которые исполнительный орган власти осуществляет финансирование внезапно возникших, непредвиденных расходов.
--	---

Рисунок 5. Методы достижения сбалансированности бюджета

Дотации и субвенции используются с целью наиболее полного сбалансирования бюджета.

Дотации – бюджетные средства, которые предоставляются бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Субвенция – бюджетные средства, которые предоставляются бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов (ст. 6 БК РФ).

3. Экономическая сущность и состав бюджета

Исторически сложившееся понятие социально-экономической сущности бюджета строилось на характеристике государственных потребностей. Бюджет является экономическим условием создания общественного блага. В экономической и финансовой теории имеются различные трактовки бюджета как явления.

Зачастую под термином «*бюджет*» понимаются экономические отношения, касающиеся процесса формирования, распределения (перераспределения) и использования централизованных денежных фондов.

Бюджет в правовом аспекте можно представить, как законодательно утверждаемый финансовый план с целью выполнения задач и функций государства и отдельных его регионов.

Бюджет – (от англ. «budget» – сумка) имеющая официальную силу, признанная или принятая роспись, таблица, ведомость доходов и расходов экономического субъекта за определенный период времени, обычно за год.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее – БК РФ) дается следующее определение *бюджета* – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджетная система России согласно БК РФ имеет ряд характеристик:

- основана на бюджетном законодательстве (Конституции РФ, БК РФ и других законодательных актах);
- состоит из группировки (совокупности) федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Государственный бюджет, состоящий из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, занимает главное звено бюджетной системы (рисунок 6).



Рисунок 6. Сущность федерального бюджета Российской Федерации.

- Количественными показателями федерального бюджета являются:
- показатели доходной и расходной его частей по отношению к ВВП, %;
 - суммовое выражение видов доходов, млрд руб. (рисунок 7).

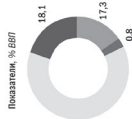
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ (доходы)

2020,
млрд рублей
январь (+) (-) | 2019

Показателю, млрд рублей



Показателю, % ВВП



ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ (расходы)

2020,
млрд рублей
январь (+) (-) | 2019

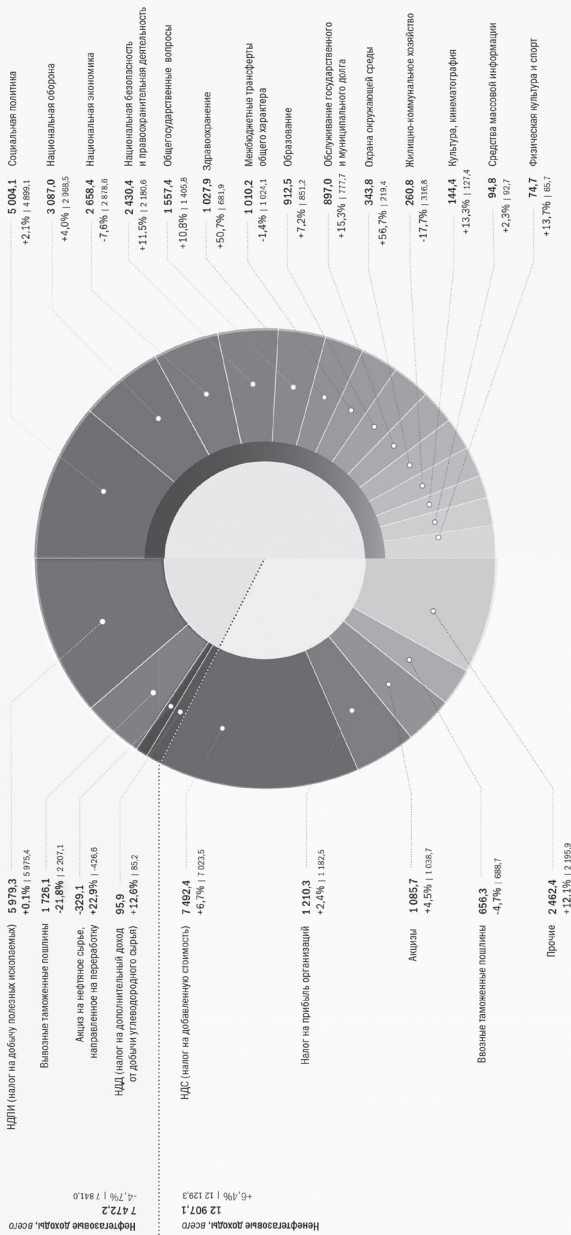


Рисунок 7. Структура федерального бюджета Российской Федерации на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов¹

¹ Официальный сайт Минфина России Бюджет для граждан к Федеральному закону о федеральном бюджете на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг. URL: <https://www.minfin.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2020).

Схематично прогноз доходов федерального бюджета выглядит следующим образом (рисунок 8).

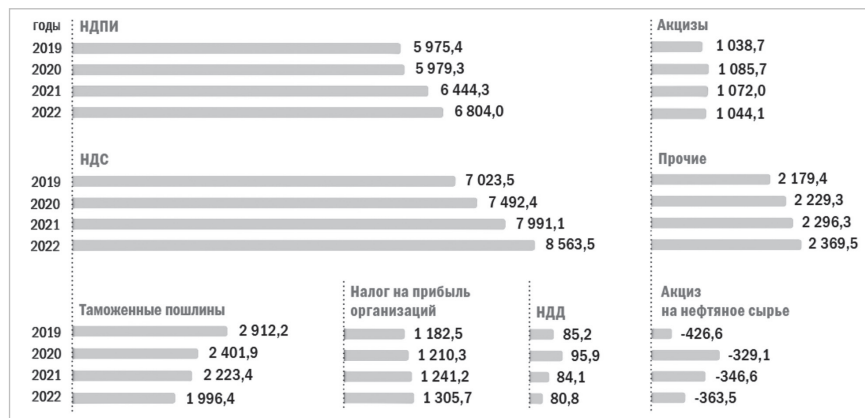


Рисунок 8. Прогноз доходов федерального бюджета на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг.

Важнейшей составляющей (элементом) организации бюджетной системы является бюджетная классификация, которая представляет собой особую группировку доходов, расходов и источников финансирования бюджетов Российской Федерации. Это связано с требованиями международных стандартов ведения бюджетного учета, который основан на методе начисления.

В свою очередь бюджетная классификация (состоящая из кодов бюджетной классификации – КБК) включает в себя классификации: доходов, расходов, источников финансирования дефицитов бюджетов, операций сектора государственного управления (КОГСУ).

Доходы бюджета – это поступающие денежные средства, за исключением средств – источников финансирования дефицитов бюджетов.

Согласно БК РФ доходы бюджета состоят из пяти групп:

- 1) налоговые доходы;
- 2) неналоговые доходы;
- 3) безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней;
- 4) доходы целевых бюджетных фондов;
- 5) доходы от предпринимательской и другой, приносящей доходы деятельности.

Перечень *налоговых доходов* содержится в ст. 50 БК РФ:

- налог на добавленную стоимость;
- акцизы;
- налог на доходы физических лиц;

- налог на прибыль организаций;
- налог на добычу полезных ископаемых;
- водный налог;
- сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- государственная пошлина.

Виды *неналоговых доходов* содержатся в статье 51 БК РФ. К ним, в частности, относятся:

- доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходы от продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходы от реализации государственных запасов;
- доходы от продажи земли и нематериальных активов;
- административные платежи и сборы;
- штрафные санкции, возмещение ущерба;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- прочие неналоговые доходы.

Для целевого финансирования предприятий и организаций в доходах бюджетов могут быть частично аккумулированы *доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней* бюджетной системы РФ, а также *безвозмездные перечисления*.

Отдельно учитываются *доходы целевых бюджетных фондов*.

Классификация доходов бюджетов в научных исследованиях многообразна в зависимости от рассматриваемой классификационной характеристики.

Во-первых, обусловленный правом собственности на них законодательство выделяет собственные источники доходов и заемные средства.

К собственным источникам доходов бюджетов относятся:

- 1) налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов законодательством РФ;
- 2) неналоговые доходы, указанные в п. 4 ст. 41 БК РФ;
- 3) иные неналоговые доходы, а также безвозмездные перечисления. Финансовая помощь не является собственным доходом соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда.

Вышеуказанное разделение по определенным видам доходов, в т. ч. на прямые (налог на прибыль, налог на доходы с физических лиц и др.) и косвенные налоги (акцизы, таможенные сборы и др.), имеет место в научных исследованиях многих авторов.

Во-вторых, доходы по применяемому порядку зачисления в бюджет различают: доходы, закрепленные за бюджетом каждого уровня, и регулирующие доходы.

Под закрепленными доходами понимают доходы, указанные в законодательстве на постоянной основе в доле (в процентах) для пополнения соответствующего бюджета.

Под регулируемыми доходами бюджетов понимают федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременный период (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов.

В научных исследованиях можно встретить и другие классификационные признаки:

- по субъекту уплаты доходов – поступающие от юридических лиц и от физических лиц;
- по объекту уплаты – взимаемые с имущества юридических (физических) лиц или дохода;
- по виду источника уплаты – налоги, уплачиваемые из выручки и налоги, относимые на себестоимость продукции (работ, услуг).
- по конкретным видам прямых и косвенных налогов (налог на прибыль предприятий и организаций, подоходный налог с физических лиц и др.; акцизы, НДС, таможенные пошлины и т. д.).

Расходы бюджета – это бюджетные ассигнования, предназначенные на финансовое снабжение определенных задач и функций государства и местного самоуправления.

Законодательное определение расходов бюджета согласно положениям БК РФ – это выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками дефицита бюджета.

Классификация расходов бюджетов содержит следующие единые разделы:

1. Общегосударственные расходы.
2. Национальная оборона.
3. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность, к которой отнесены, в т. ч. органы внутренних дел.
4. Национальная экономика.
5. Жилищно-коммунальное хозяйство и другие разделы.

Перечень видов расходов (ВР), целевых статей (ЦС) утверждается в составе ведомственной структуры расходов федеральным законом о бюджете.

Формы бюджетных ассигнований установлены ст. 69 БК РФ: оказание государственных (муниципальных) услуг; социальное обеспечение населения; представление бюджетных инвестиций и др.

В расходах бюджета РФ предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций).

Полное покрытие расходов доходами предполагает идеальное исполнение бюджета.

4. Порядок формирования проекта федерального бюджета МВД России

Бюджет МВД России как часть государственного бюджета, являющаяся составной частью расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, представляющая собой совокупность расходов федерального бюджета. Последние, в свою очередь, являются суммой бюджетных ассигнований главного распорядителя (МВД России в лице ФЭД МВД России) распорядителям и получателям бюджетных средств в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Объемы расходной части бюджета на национальную безопасность и правоохранительную деятельность предопределены основными функциями государства и зависят от различных внутренних и внешних факторов: уровня преступности в стране; уровня терроризма; численности сотрудников, современного состояния и технической оснащенности структурных подразделений МВД России; необходимости сохранения конкурентоспособного уровня денежного довольствия личного состава; социально-экономической политики страны и др. факторов.

Утвержденные бюджетом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период виды расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность включают прямые расходы, проходящие через Министерство внутренних дел РФ и косвенные расходы, проходящие по другим министерствам и ведомствам.

В их состав входят расходы на содержание правоохранительных органов (выплата денежного довольствия, заработной платы, оперативно-хозяйственные, командировочные расходы, осуществление правоохранительной деятельности и т. д.

В соответствии действующим законодательством о полиции и в связи с проведенной реформой с 1 января 2012 г. подразделения

системы МВД России содержатся исключительно за счет средств федерального бюджета РФ.

Все расходы министерства с приложенными расчетами и обоснованиями включаются в бюджетную смету, которая по своей сути отражает бюджет МВД России.

Составление проектов бюджетов является одной из важнейших стадий бюджетного процесса. Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326, при составлении проекта бюджета МВД России необходимо руководствоваться также приказом МВД России от 29 августа 2019 г. № 588 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет Министерства внутренних дел Российской Федерации, территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и федеральных казенных учреждений, входящих в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации».

С 2018 г. Минфин России направляет базовые бюджетные средства непосредственно через государственную интегрированную информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет». Согласно законодательству РФ, информация по сведениям, составляющим государственную тайну, направляется Минфином России бюджетополучателям в прежнем порядке (на бумаге).

В соответствии с положениями приказов Минфина России от 14 февраля 2018 г. № 26н и от 20 июня 2018 г. № 141н формирование проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» реализовано в ГИИС «Электронный бюджет». Главный распорядитель средств федерального бюджета МВД России (в лице ФЭД МВД России) разместил в указанной системе проект бюджета министерства средств федерального бюджета на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг., в основе которого были сведены проекты бюджетных смет подведомственных территориальных органов внутренних дел.

Начиная с финансового отчета за 6 месяцев 2020 г. осуществлялась подготовка проектов бюджетных смет на следующий финансовый период – 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг., при формировании которых учтено, что в качестве «базовых» объемов средств федерального бюджета на 2021 и 2022 гг. приняты бюджет-

ные ассигнования, утвержденные Федеральным законом от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» на соответствующие годы, а на 2023 г. – на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом № 380-ФЗ на 2022 г.

В расчете базовых бюджетных ассигнований необходимо учитываются ряд социально-экономических факторов. Например, в объемах проектов бюджетных смет на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. учтены следующие факторы:

а) ежегодная индексация на прогнозный уровень инфляции (индекс роста потребительских цен): с 1 февраля пенсии лицам, уволенным с военной и приравненной к ней службы; с 1 сентября – для студентов федеральных образовательных учреждений профессионального образования, аспирантов, докторантов, интернов и ординаторов; с 1 октября публичные нормативные обязательства, зависящие от размера денежного содержания (денежного довольствия);

б) с 1 апреля ежегодно индексируются выплаты, зависящие от размера социальных пенсий, в связи с уточнением темпа роста прожиточного минимума пенсионера за прошедший год;

г) уточнение (увеличение) законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на оплату труда, денежное довольствие военнослужащих и приравненных к ним лиц;

д) изменение курса валюты (доллара США) по отношению к рублю.

Условно указанный период подготовки проекта федерального бюджета МВД России можно разделить на три стадии (этапа): предварительная (подготовительная), основная и заключительная.

Предварительная стадия (первый этап) предполагает издание Правительством РФ Графика, в котором установлены сроки подготовки и рассмотрения документов и материалов к проекту федерального бюджета и др. вопросы.

Во исполнение правительственного Графика подготовки проекта бюджета МВД России издает аналогичный ведомственный График.

Одновременно Минфином России и Минэкономразвития ежегодно доводятся методические рекомендации, на основании которых ФЭД МВД России отправляет в подведомственные подразделения и организации системы МВД России методические рекомендации с особенностями, присущими бюджетополучателям министерства.

На основной стадии (втором этапе) подготовки проекта федерального бюджета до главных распорядителей средств бюджета

Минфином России доводятся базовые бюджетные ассигнования посредством ГИИС «Электронный бюджет» (за исключением сведений, составляющих государственную тайну), с последующим направлением МВД России информации в Минфин России и Минэкономразвития России о размещении в данной информационной системе необходимых документов.

На заключительной стадии (третьем этапе) МВД России подготавливает текст проекта бюджета МВД России, пояснительную записку к нему, а также скорректированный прогноз доходов федерального бюджета, консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период и другие документы, которые направляет в Минфин России.

Далее проект федерального бюджета утверждается Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам, после чего он вносится в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Проект федерального закона направляется для рассмотрения в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в установленном порядке после принятия Госдумой.

Заключительной процедурой третьей стадии является подписание Федерального закона «О федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период» Президентом Российской Федерации.

ГИИС «Электронный бюджет» используется всеми организациями и учреждениями системы МВД России для планирования проекта федерального бюджета, а также внесения изменений в объемах бюджетных ассигнований Министерства.

Использование в МВД России ГИИС «Электронный бюджет» связано с решением таких задач, как:

- увеличение открытости, достоверности и доступности, в т. ч. посредством обеспечения размещения в открытом доступе информации о плановых и фактических показателях деятельности подразделений и организаций системы МВД России, о наличии либо отсутствии активов (имущество и др.) и обязательств (дебиторская и кредиторская задолженность и др.);

- проведения финансового мониторинга реализации государственных программ Российской Федерации, а также результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных и муниципальных услуг в части администрирования доходов бюджетов органами внутренних дел;

- повышение эффективности процессов составления и исполнения бюджетов, ведения бухгалтерского учета, а также подготовки бюджетной финансовой отчетности в одном информационном поле;
- повышение взаимосвязи бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг для органов внутренних дел.

Проекты бюджетных смет на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. сформированы в соответствии с программной классификацией расходов на основе утвержденных Правительством Российской Федерации государственных программ Российской Федерации (далее – государственные программы), а в части порядка применения разделов и подразделов, видов расходов классификации расходов бюджетов, в соответствии с порядком формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения, утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 85н и порядком применения классификации операций сектора государственного управления, утвержденным приказом Минфина России от 10 ноября 2017 г. № 209н.

МВД России является головным исполнителем государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», наряду с тринадцатью соисполнителями.

При формировании проектов бюджетных смет на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг. в ГИИС «Электронный бюджет» территориальными подразделениями МВД России учтены следующие нормативные правовые акты:

1. Для расчета фонда оплаты труда работников, федеральных гражданских государственных служащих и сотрудников органов внутренних дел в качестве базовых показателей должны использоваться данные о лимитной численности по состоянию на 1 июля 2020 г., прогнозируемые расходы 2020 г., а также другие показатели, влияющие на объем ассигнований (установленные нормы, финансовые и иные расчетные показатели, нормируемые расходы в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 и т. п.).

2. Обоснование бюджетных ассигнований на закупку товаров, работ и услуг осуществляется на основании нормативных затрат, утвержденных распоряжением МВД России от 17 декабря 2019 г. № 1/14287 «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг».

При этом проекты бюджетных смет должны содержать ассигнования из расчета полного финансового года, а для отображения потребности в ассигнованиях на 2021–2023 гг. в ГИИС «Электронный бюджет» необходимо добавить варианты проекта бюджетной сметы.

С целью выполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в подразделениях и организациях системы МВД России необходимо повысить ответственность бюджетополучателей всех уровней по эффективному использованию в ГИИС «Электронный бюджет».

В целях совершенствования процесса подготовки проекта федерального бюджета в МВД России целесообразно выделять следующие мероприятия:

1. Организационного характера – постоянное отслеживание изменений основных направлений деятельности с учетом приоритетности, возложенных на МВД России задач в части бюджетного процесса и бухгалтерского учета в организациях государственного сектора, своевременная корректировка и реагирование на них; качественного взаимодействия подразделений органов внутренних дел в части организации планирования бюджета.

2. Материально-технического (ресурсного) характера – обновление старых, дополнение имеющихся ресурсов подразделений системы МВД, в т. ч. на районном уровне (например, в процессе освоения курса по дополнительной профессиональной программе повышения квалификации «Повышение квалификации руководящего состава, главных бухгалтеров центров финансового обеспечения территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях», проводимом на базе Академии управления МВД России в период с 12 по 22 мая 2020 г., выявлены некоторые проблемы технического характера ГИИС «Электронный бюджет» (такие, например, как возможно недостаточный объем сервера указанной системы, вследствие чего происходит довольно частое прерывание связи при заполнении некоторых разделов, форм); исключение случаев затоваренности складских помещений устаревшими ресурсами, качественное проведение инвентаризации финансовых ресурсов (в т. ч. по основным средствам и материальным запасам; денежным средствам и средствам и ценностям, находящимся во временном распоряжении; расчетам с организациями и работниками и сотрудниками по оплате труда; забалансовому учету бланочной продукции и др.).

3. Кадрового характера – повышение квалификации в рамках имеющегося образования сотрудников и работников финансовых подразделений на базе имеющихся в вузах МВД России специализированных кафедр и специалистов по бухгалтерскому учету (например, в Санкт-Петербургском университете МВД России), в т. ч. с использованием дистанционной формы обучения, а также проведение онлайн-семинаров практического характера, т. к. наряду с имеющимися методическими указаниями Минфина России довольно внушительного объема, необходима отработка навыков работы с ГИИС «Электронный бюджет» на практике.

Таким образом, финансирование органов внутренних дел МВД России является централизованным, поскольку в качестве основного источника выступает государство. Источниками правового регулирования отношений, связанных с формированием и осуществлением бюджетного обеспечения правоохранительной деятельности, являются акты бюджетного, а в ряде случаев административного и ведомственного законодательства.

Вопросы для самоконтроля:

1. Как соотносятся понятия «бюджетная система» и «бюджетное устройство» Российской Федерации?
2. В каких аспектах может рассматриваться бюджет?
3. Сформулируйте понятие и раскройте порядок формирования бюджета МВД России.
4. Какие особенности закона о бюджете можно выделить в Российской Федерации?
5. Что включает в себя бюджетная классификация?
6. Кто является главным распорядителем (ГРБС), распорядителем (РБС) (получателем – ПБС) бюджетных средств?
7. Что означает «исполнение бюджета по расходам», «исполнение бюджета по доходам», «исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета»?
8. Изложите сущность бюджетной системы, ее структуру и принципы функционирования.
9. Назовите полномочия участников бюджетного процесса: ГРБС, РБС, ПБС.
10. Какие направления совершенствования подготовки проекта бюджета в предстоящем периоде развития России можно выделить?

Лекция 2. Налоговая система Российской Федерации

Понятие и сущность налоговой системы Российской Федерации. Классификация налогов и сборов. Налогоплательщики: понятие, виды и правовой статус. Общие условия установления налогов и сборов. Элементы налогообложения. Принципы налогообложения. Понятие и структура налоговых правоотношений. Правовой статус налогоплательщика и плательщика сборов. Права, обязанности налогоплательщиков. Взаимозависимые лица. Налоговые агенты. Роль банков в правоотношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах. Иные обязанные лица.

Полномочия Министерства финансов России в сфере налогообложения. Полномочия финансовых органов в области налогов и сборов. Правовой статус и функции Федеральной налоговой службы России и ее территориальных органов. Таможенные органы. Органы внутренних дел как участники налоговых правоотношений.

Вопросы:

1. Классификация налоговых систем.
2. Основы законодательства о налогах и сборах.
3. Органы внутренних дел как участники налоговых правоотношений.

1. Классификация налоговых систем

Налоговая система РФ в большинстве приведенных в современной литературе значений трактуется как общая совокупность всех взимаемых налогов и сборов, принятых на территории РФ, а также их администраторов (государственных органов) и их плательщиков, в том числе налоговых агентов.

В основу структуры налоговой системы РФ включается комплексное взаимодействие всех ее составляющих элементов: налогов (а с 2017 г. и страховых взносов, в соответствии с главой 34 Налогового кодекса РФ) и сборов, их плательщиков, нормативно-правовой базы и государственных органов.

Налогам отводится важнейшая роль в функционировании любого национального государства. Налоговая система в каждой стране отражает ее исторические, экономические, социальные

и другие особенности. Принципы организации налоговой системы в экономической науке рассматриваются с точки зрения воздействия налогов на социально-экономическое развитие общества и благосостояние ее граждан.

В экономической теории принято использовать понятие «оптимальное налогообложение». Выработать единый подход к построению оптимальной налоговой системы очень сложно, поскольку социально-экономические условия различных стран существенно отличаются, и требования, предъявляемые к налогообложению, зачастую носят противоречивый характер. Основные критерии: экономическая эффективность и социальная справедливость.

Основная часть доходной части поступлений в бюджет обеспечивается за счет фискальной функции налогов, что, в соответствии с действующим законодательством наиболее ярко имеет свое выражение в основных критериях эффективности налоговой системы и реализации оптимального уровня налоговой нагрузки и полноты сбора налогов (собираемости налогов).

Экономист Джозеф Стиглиц выделяет пять основных характеристик, которым должна соответствовать эффективная налоговая система государства: экономическая эффективность; справедливость; административная простота; гибкость в изменяющихся экономических условиях; политическая ответственность.

Необходимо также акцентировать внимание, что налоги и государство на сегодняшний день – это два социально значимых института для современного общества, неразрывно имеющих взаимосвязь. Такое взаимодействие находит свое проявление, когда государство для обеспечения своей финансовой деятельности использует налоги как инструмент, а те, в свою очередь, не могут проявить все свои функции без участия государства. Впервые налоги как инструмент государственного пополнения казны появились при постепенном делении общества на классы, тогда же возникли товарно-денежные отношения, стали появляться такие органы власти как чиновники, суды, армия.

Первоначально к основной функции налогов относилась так называемая военная функция государства, которая заключалась в формировании и реальном содержании армии, затем, постепенно, по мере развития и становления государства – образовалась фискальная функция, которая в свою очередь носила регулятивный (регулирующий) и контрольный характер.

Исторические этапы налоговой системы выглядят следующим образом:

1. Как таковая налоговая система в государстве отсутствовала, в связи с чем органами власти устанавливалось количество денежных средств, которые взимались в виде налога. Данная функция была возложена непосредственно на город или общину и была наиболее характерна «случайность» возникновения налогов, так как сборы не имели постоянного характера и зависели от присущих тому периоду причин – начала войны, голода, эпидемии.

2. Характерным периодом явился конец XVII – начало XVIII вв. в период завершения становления государства были четко определены функции и задачи государства. Здесь, наконец, налоги перешли из разряда «случайных» в постоянные. Система налогообложения начинает находить свою регламентацию в законах и тем самым становится одним из важных источников пополнения казны. Деятельность специальных органов приобретает систематический характер и, как следствие, в научной сфере начинают говорить о налоговом контроле.

3. Этап XIX в., когда государству по-прежнему принадлежит верховенство в сфере налогообложения, в котором начинает свою реализацию непосредственное соответствие всем функциям и задачам государства, в связи с чем становится ярко выражен рациональный подход к установлению налогов, правовой регламентации собираемости налогов и правовой защиты налогоплательщиков от несанкционированных действий налоговых органов.

На примере СССР необходимо отметить, что налоги взимались от хозяйственной деятельности предприятий, также как и налог с оборота, что было связано с политикой государства. В 1990 г. Россия стала ориентироваться на рыночные отношения и стремление к правовому государству. В этот период появились такие источники налогового законодательства как, Налоговый Кодекс РФ и принятые в соответствии с ним федеральные законы о налогах и сборах.

Из многочисленных определений, приведенных в различных источниках сегодня, налоговая система – совокупность действующих существенных условий налогообложения. НС как и любой системе свойственны характеризующие признаки. В числе обязательных элементов налоговой системы любого государства принято считать:

- систему налоговых органов;
- систему и основные принципы налогового законодательства;
- основные принципы налоговой политики;
- распределения налоговых поступлений между бюджетами и его порядок;
- формы и методы налогового контроля;

- налогового производства и его порядок;
- определенный подход к решению проблемы международного двойного налогообложения и др.

В функционировании любого национального государства налогам отводится важнейшая роль. В экономической науке принципы организации налоговой системы рассматриваются с точки зрения воздействия налогов на благосостояние ее граждан и социально-экономическое развитие общества.

В классическом понимании в экономической теории зачастую используется такое понятие, как «оптимальное налогообложение». В связи с чем выработка единого подхода к построению оптимальной налоговой системы осложняется, поскольку социально-экономические условия различных стран существенно разнятся, а требования, предъявляемые к налогообложению, имеют весьма противоречивый характер – такие как экономическая эффективность и социальная справедливость.

Классификаций налоговых систем можно выделить достаточное множество в зависимости от оснований:

1) в зависимости от уровня налоговой нагрузки на экономику страны:

- либерально-фискальные, предусматривающие налоговые льготы, в том числе социальные льготы до 30 % ВВП (в эту группу входят налоговые системы США, Австралии, Португалии, Японии и большинства стран Латинской Америки;
- умеренно фискальная, с уровнем налогообложения нагрузки от 30 до 40 % ВВП. В эту группу входят налоговые системы большинства стран, включая Швейцарию, Германию, Испанию, Грецию, Великобританию, Канаду и Россию;
- строго фискальная, позволяющая перераспределять посредством налогов более 40 % ВВП; этот уровень льгот обеспечивается налоговыми системами Норвегии, Нидерландов, Франции, Бельгии, Финляндии, Дании и Швеции.

2) в зависимости от доли косвенного налогообложения:

- система подоходного налога ориентирована на налогообложение доходов и имущества, в которой доля доходов от косвенных налогов не превышает 35 % от общего объема налоговых поступлений, это налоговые системы большинства англосаксонских стран – США, Канады, Великобритании и Австралии;
- умеренно непрямая, где наблюдается распределение налоговой нагрузки по налогообложению доходов и потребления, при котором доля косвенных налогов составляет от 35 до 50 % от общего объема налоговых поступлений; в эту группу входят налоговые

системы развитых европейских стран – Германии, Франции, Италии и др.;

- косвенная, фокусирующаяся на налогообложение потребления, где косвенные налоги обеспечивают более 50 % от общего объема налоговых поступлений; такой уровень косвенного налогообложения обычно обеспечивается налоговыми системами развивающихся стран, таких как Аргентина, Бразилия, Мексика, Индия и Пакистан; российская налоговая система также относится к этой группе.

3) в зависимости от уровня централизации налоговых органов:

- централизованная, дающая федеральному уровню управления подавляющее большинство налоговых полномочий и обеспечивающая долю налоговых поступлений на этом уровне более 65 % консолидированных налоговых поступлений; данный уровень централизации обеспечивается налоговыми системами Франции, Нидерландов, Австрии и России;

- умеренно централизованная, расширяющая возможности всех уровней управления значительными налоговыми полномочиями и обеспечением доли федеральных налоговых поступлений от 55 до 65 % консолидированных налоговых поступлений; в эту группу входят налоговые системы Австралии, Германии и Индии;

- децентрализация, расширение прав и возможностей более низкие уровни государственного управления с большей налоговой властью и обеспечением того, чтобы доля федеральных налоговых поступлений составляла до 55 % консолидированных налоговых поступлений; в эту группу входят налоговые системы США, Канады и Дании.

4) в зависимости от уровня экономического неравенства в доходах после уплаты налогов:

- прогрессивная, если после уплаты налогов экономическое неравенство налогоплательщиков, оцениваемое по их доходам, уменьшается; к этой группе относятся налоговые системы практически всех развитых и развивающихся стран.

- регрессивной система будет, если после уплаты налогов экономическое неравенство налогоплательщиков, измеряемое их доходами, увеличивается; примеры таких налоговых систем нам неизвестны.

- нейтральная, если после уплаты налогов экономическое неравенство налогоплательщиков, измеряемое их доходами, остается неизменным; это может относиться и к российской налоговой системе.

Классификация, основанная на экономическом показателе соотношения налоговых поступлений от внутренней и внешней торговли, не исчерпывает всего многообразия классификаций налоговой системы современного общества и государства.

Сегодня в России существуют четыре направления по классификациям налоговой системы страны, а именно: умеренно фискальная, косвенная, централизованная и нейтральная.

2. Основы законодательства о налогах и сборах

В современном обществе принято ориентироваться на нормативно-правовое регулирование и ведение любой хозяйственной деятельности, как на государственном уровне, так и на уровне любого хозяйствующего субъекта. В соответствии с этим, источники законодательства о налогах и сборах подразделяются на следующие подгруппы:

1. К международным источникам относится:

а) общие принципы налогового права и налогообложения на международном уровне и акты их заключения;

б) различные налоговые соглашения (в том числе соглашения об устранении двойного налогообложения, которые заключаются РФ с различными странами) также на международном уровне;

в) любые договоры, которые могут участвовать в регулировании отдельных вопросов налогообложения на международном уровне;

г) комментарии и разъяснения по международным соглашениям и решения по ним судов международного уровня.

2. Основными источниками в РФ являются:

2.1 а) Конституция Российской Федерации;

б) Федеральные конституционные законы;

в) Общее налоговое законодательство (ФЗ, содержащие нормы о налогах – Уголовный кодекс РФ (УК РФ), Таможенный кодекс Евразийского экономического союза и др.);

2.2 Специальное налоговое законодательство:

а) на федеральном уровне (Налоговый кодекс Российской Федерации и федеральные законы, принятые на основании и в соответствии с ним);

б) на региональном уровне (законы субъектов Российской Федерации, вводящие на территории соответствующих субъектов установленные федеральным законодательством о налогах и сборах региональные налоги или сборы);

в) на местном уровне, те нормативно-правовые акты, которые были приняты органами местного самоуправления и их представителями;

3. Подзаконные нормативные правовые акты о налогообложении:

а) акты органов общей компетенции (Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты);

б) акты органов специальной компетенции: ведомственные подзаконные нормативные правовые акты органов специальной компетенции по вопросам, связанным с налогообложением, издание которых прямо предусмотрено НК РФ;

4. Акты по вопросам налогообложения судебных органов:

а) акты органов конституционной юстиции (постановления и определения КС РФ и конституционных судов субъектов РФ);

б) акты судов общей юрисдикции и арбитражных судов (решения Пленумов ВС РФ и ВАС РФ, решения по делам о налоговых спорах, обзоры судебной практики).

Акты, которые носят законодательный характер, в сфере налогообложения вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу, акты же законодательства о сборах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования.

Федеральные законы, которые вносят изменения в НК РФ в части установления новых налогов и (или) сборов, а также акты законодательства о налогах и сборах субъектов Российской Федерации и акты представительных органов местного самоуправления, вводящие налоги и (или) сборы, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования.

В свою очередь, устанавливающие новые налоги и (или) сборы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, акты законодательства о налогах и сборах обратной силы не имеют.

Устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщи-

ков сборов, налоговых агентов, их представителей, акты законодательства о налогах и сборах, имеют обратную силу.

Отменяющие налоги и (или) сборы, снижающие размеры ставок налогов (сборов), устранившие обязанности налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей или иным образом улучшающие их положение могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это.

Сама по себе структура российской налоговой системы имеет 3 уровня и представляет собой законодательство о налогах, которое формируется не только на основании основополагающих федеральных законов, несомненно центральное место занимает – Налоговый кодекс Российской Федерации. Налоги – это элемент федеративного устройства государства, которые находятся в непосредственном ведении Российской Федерации (согласно Конституции РФ).

На сегодняшний день, многие социальные институты имеют большое значение и некоторые предпочтения для развития и жизни современного общества, но не каждый социально-экономический институт закрепляется в Конституции, тем не менее, стоит отметить, что институт налогообложения получил свое отражение в основном Законе страны.

В целях обеспечения функционирования данного института профильному Министерству – Министерству Финансов – федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему деятельность в области регулирования финансовых потоков на территории РФ, необходимо было создать специальную службу.

В 1990 г. в Российской Федерации появилась Главная государственная налоговая инспекция, входящая в состав Министерства финансов СССР, а в 1991 г. – Государственная налоговая служба (далее – ГНС) – которая была независима и имела обособленный статус от Министерства финансов – орган исполнительной власти федерального уровня. В 1998 г. ГНС была реструктурирована в Министерство по налогам и сборам (далее – МНС) РФ. Указом Президента № 314 от 9.03.2004 МНС РФ в сегодняшнюю Федеральную налоговую службу (далее – ФНС России).

Исполнительный федеральный орган власти, который непосредственно выполняет функции налогового контроля, имеющий полномочия в области налогов и сборов (ФНС), и ее территориальные органы, а также Федеральная таможенная служба (далее – ФТС).

Полномочия ФНС как правопреемника МНС закреплены в Постановлении правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе».

Поскольку налоговая система РФ состоит из трех уровней, законодательная база также представлена тремя уровнями.

На высшем уровне законодательства это – Налоговый кодекс (ч.1 и ч.2) – являющийся уровнем правового регулирования и реализуемый на всей территории РФ. (Указы Президента, постановления Правительства, иные нормативно-правовые акты не должны ему противоречить).

На втором по иерархии, региональном уровне, законы субъектов РФ о налогообложении по конкретному субъекту РФ и реализуемые только на территории того, региона, в котором они были приняты.

Нередко, наряду с основными поступлениями в доходную часть бюджета, одним из способов сборов налогов для пополнения бюджетов страны Федеральная налоговая служба (ФНС) проводит проверки: выездные и камеральные.

В связи с этим, под правовым статусом и основными функциями Федеральной налоговой службы России и их представительств, а именно территориальных органов как к субъектам, участвующим в осуществлении налогового контроля в Российской Федерации можно отнести на основании основных законов и нормативной базы в сфере налогов и сборов в РФ, могут быть учтены в учете доходов и расходов бюджетной системы специализированные госорганы, обладающие полномочиями в проведении мероприятий в рамках налогового контроля организаций и физических лиц (налоговые и таможенные органы), то есть в отношении всех плательщиков налогов, сборов и их налоговых агентов.

Касательно таможенных органов РФ необходимо отметить, что их функции, полномочия и сфера контроля «входящие» в налоговую систему РФ составляют немалую долю, а именно:

ФТС осуществляет непосредственное взимание таможенных пошлин, налогов, антидемпинговых, специальных и компенсационных пошлин, таможенных сборов, контролирует правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, а также своевременно принимает меры к их принудительному взысканию.

В соответствии с п. 3. ст. 22 закона «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10.12.03 № 173-ФЗ, ФТС исполняющая функции агента валютного контроля, и таможенные органы, которые проводят исключительно проверочные мероприятия за соблюдением резидентами и нерезидентами валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования, также имеют право запрашивать и получать документы, по валютным

операциям, открытию и ведению счетов, наделены в том числе специальными функциями в борьбе с контрабандой, которые возложены на ФТС.

Непосредственно те отношения, возникающие в процессе взимании налогов и сборов таможенными органами, и при контроле по уплате таможенных платежей, подлежат обжалованию, при регулированию норм различных отраслей права таких действий таможенных органов. Ст. 71 Конституции РФ разъясняет, что таможенное регулирование и федеральные налоги носят самостоятельный характер в сфере правового регулирования.

Что же касается государственных внебюджетных фондов (далее – ВБФ (Пенсионный фонд – далее ПФ; Фонд социального страхования – далее ФСС; Фонд обязательного медицинского страхования далее – ФОМС), эти органы, согласно НК, в настоящее время не являются участниками налоговых правоотношений и субъектами налогового контроля. Таким образом, в настоящее время понятия «государственные органы, являющиеся участниками налоговых правоотношений» (ст. 9 НК) и «субъекты налогового контроля» совпадают.

Существует две группы **обязанностей** налогоплательщиков: **основные** (связанные с формированием налоговой базы, исчислением и уплатой налогов), к которым относится конституционная обязанность платить законодательно установленные налоги и сборы, что означает правильно и корректно исчислять налог, платить его в полном объеме, вносить уплату налога своевременно и в установленном законом порядке.

Для правильного исчисления налога налогоплательщики обязаны вести в установленном порядке учет своих доходов, расходов и объектов налогообложения, если такая обязанность предусмотрена законодательством о налогах (п. 1 ст. 23 НК). Расчеты налоговых платежей в форме налоговых деклараций представляются в налоговые органы по месту учета. Порядок заполнения и представления деклараций отражен в ст. 80 и 81 НК.

Налогоплательщик также обязан:

- в соответствии с обязанностью налогового органа по исчислению сумм к уплате налогов – представлять документы, которые служат для этого основанием;

- уплачивать налог в полном объеме, единовременно либо поэтапно в зависимости от установленных в законе требований. При этом налогоплательщик может договариваться с налоговым органом об изменении срока уплаты налога. Сумма налога определяется на основании закона и не может быть объектом соглашения;

– уплачивать налог в установленный законом срок, устанавливаемый применительно к каждому налогу и сбору. Изменение срока уплаты налога, то есть перенесение ранее установленного срока на более поздний, допускается только в порядке и формах, которые предусмотрены НК РФ.

Задолженность налогоплательщика (недоимка) взыскивается в принудительном порядке путем взыскания его денежных средств или имущества в случае неуплаты или неполной уплаты налога в установленный срок, а при задержке платежа будут взысканы пени;

– устранить нарушения, которые обнаружены налогоплательщиком самостоятельно, в том числе с помощью аудиторов, либо в результате контрольных действий налоговых органов;

– обязан выполнять законные требования налогового органа об устранении выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах, если ошибки и неточности были выявлены налоговыми органами в ходе проводимых контрольных мероприятий, также об этом должно быть сообщено налогоплательщику с требованием внести соответствующие исправления в установленный срок;

– внести в исчисленную налоговую базу необходимые изменения, а также заплатить недоимку и пени до подачи уточненной налоговой декларации при обнаружении ошибок (искажений).

В таком случае к налогоплательщику не применяются предусмотренные меры ответственности составления налоговой декларации (ст. 122 НК) за нарушение правил, будет произведен перерасчет налоговых обязательств за тот период, в котором была допущена ошибка и все необходимые коррективы будут вноситься в текущую отчетность (ст. 54 НК), при невозможности определения соответствующего периода. Также необходимо отметить, что живым примером изменений в законодательстве на уровне НК РФ, может послужить пример выездной налоговой проверки по сравнительно недавно обновленной статье 54.1 НК РФ «Пределы осуществления прав по исчислению налоговой базы и (или) суммы налога, сбора, страховых взносов» и порядка ее применения.

Согласно рекомендациям ФНС России по применению положений статьи 54.1 НК РФ от 31.10.2017 № ЕД-4-9/22123@ положения п. 1 ст. 54.1 следует применять в случае доказывания умышленных действий самого налогоплательщика, выразившихся в сознательном искажении сведений о фактах хозяйственной жизни (совокупности таких фактов), об объектах налогообложения, подлежащих отражению в налоговом и (или) бухгалтерском учете либо налого-

вой отчетности налогоплательщика в целях уменьшения налогоплательщиком налоговой базы и (или) суммы подлежащего уплате налога, неправильного применения налоговой ставки, налоговой льготы, налогового режима, манипулирования статусом налогоплательщика, умышленных действий налогового агента по не удержанию (неполному удержанию) сумм налога, подлежащего удержанию налоговым агентом. При отсутствии доказательств такого умысла у налогоплательщика методологическая (правовая) ошибка сама по себе не может признаваться искажением в целях применения пункта 1 статьи 54.1 НК РФ.

К факультативным (которые связаны с предъявлением к налогоплательщикам требованиями в обеспечении условий по осуществлению контроля за выполнением налоговых обязательств) обязанностям относятся те, которые установлены законом и реализуются во взаимоотношениях налогоплательщика с налоговыми органами, а именно:

- *обязанность встать на налоговый учет;*
- *при изменении конструктивного содержания своего положения (ст. 23, 118 НК) налогоплательщик обязан сообщать текущие изменения налоговым органам;*
- *обязанность хранить данные бухучета и другую документацию, связанную с налогообложением.* Ответственность за нарушение требований сохранности информации установлена в ст. 120 НК. Сроки хранения таких документов определяются как 4 года по окончании налогового периода, к которому относится конкретный документ (пп. 8 п.1 ст. 23 НК);
- *обязанность представлять в налоговые органы документы и необходимую информацию, которая для проверки правильности исчисления налога как самим налогоплательщиком, так и иными третьими лицами (ст. 93 НК).* Непредставление документов в установленный срок влечет наложение штрафа (ст. 126 НК).

3. Органы внутренних дел как участники налоговых правоотношений

На сегодняшний день из материалов судебной практики наблюдаем следующие тенденции в области применения законодательства о налогах и сборах. Во-первых, налогоплательщики в РФ регулярно встречаются с нарушением принципа установления налогов и сборов как законом, так и расширительным толкованием налогового законодательства и его норм.

Во-вторых, оценочные понятия также регулярно и более тщательно проработаны в сфере применения налогового законодательства. Так, определение налоговых обязательств лица по критерию «добросовестности» либо оценка законности, полученной им «налоговой выгоды» без установления конкретных правовых основ приводит к тому, что налоговые обязательства налогоплательщика становятся зависимыми от усмотрения налогового органа или суда, что создает почву для коррупции и нарушения принципа равенства перед законом и судом. К несоответствию российского законодательства в области налогов и сборов приводит и «вольное» понимание экономической оправданности затрат при исчислении облагаемой прибыли налоговыми органами (ст. 252 НК РФ). В НК РФ понятие «экономической оправданности» затрат не имеет конкретного значения. При этом, некорректное исчисление и предоставление исчисленной налоговой базы, так называемые, «неправомерные действия (бездействие)» должностных лиц налоговых органов влекут за собой ответственность в соответствии с трудовым, административным, уголовным законодательством.

Согласно ст. 108 НК, каждый налогоплательщик считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в установленном законом порядке. Обязанность по доказыванию обстоятельств, которые могут свидетельствовать о факте налогового правонарушения и виновности налогоплательщика, лежит непосредственно на налоговых органах. Обязанность доказывать недобросовестность налогоплательщика в порядке, установленном НК, возложена на налоговые органы.

К выполнению своей конституционной обязанности платить законно установленные налоги в российской практике, относится ситуация, при которой налоговые споры часто сопровождаются оценкой налогоплательщика – добросовестного или недобросовестного. Использование таких критериев добросовестности / недобросовестности, не закрепленных в системе писаных норм, приводило к неопределенности в налоговых отношениях, необоснованному расширению сферы судебного усмотрения и области применения категории недобросовестности, а также отсутствию гарантий соблюдения прав налогоплательщиков.

В свою очередь, для обеспечения экономической безопасности в РФ крайне необходима регулярная взаимосвязь налоговых и правоохранительных органов страны, чему предшествует наличие ряда факторов:

– факт присутствия целей и задач по соблюдению законов в части ведения хозяйственной деятельности, в том числе пред-

упреждение, выявление и раскрытие правонарушений, которые совершаются различными субъектами финансово-хозяйственной деятельности;

- среди экономической независимости фактор «снижения» количества субъектов финансово-хозяйственной деятельности в сфере государственного финансового контроля, при этом порядка и результатов использования товарно-материальных ценностей и денежных ресурсов;

- исполнение комплексного подхода по сбору, анализу и оценке соответствующей информации в сфере экономики;

- борьба с преступностью как реальная возможность успешного использования в сфере экономики средств и методов оперативно-розыскной деятельности;

- при взаимодействии ОВД и налоговых органов исполнять условия, учитываемые законами и подзаконными нормативными правовыми актами.

Органы МВД России в соответствии со ст. 5 ФЗ «О налоговых органах» должны способствовать оказанию практической помощи при исполнении служебных обязанностей работникам налоговых органов, в том числе гарантировать привлечение к ответственности лиц, которые препятствуют исполнению работниками налоговых органов своих должностных функций.

Актуальным для современного общества развитых государств, наиболее выраженной характерной чертой является значительный рост масштабов вмешательства государства в различные сферы экономической жизни страны, при том значительной разницы по степени такого вмешательства на правовом уровне нет.

Под основным курсом в деятельности ОВД в сфере налогового контроля является право на запрос участия налоговых органов в выездных налоговых проверках (далее – ВНП). При этом ОВД могут иметь доступ к сведениям, составляющим налоговую тайну.

Мероприятия, проводимые в рамках выполнения и порядка проведения выездных налоговых проверок осуществляется при взаимодействии ОВД и налоговых органов, которые в свою очередь определены в Приказе МВД России и МНС России от 22.01.2004 № 76/АС-3-07/37 «Об утверждении нормативных правовых актов о порядке взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов».

Взаимодействие должностных лиц налоговых органов и сотрудников органов внутренних дел при проведении ВНП не ограничивает самостоятельность при выборе средств и методов, которые

предусмотрены законодательством по реализации контрольных мероприятий в рамках своей компетенции, при одновременном обеспечении согласованности всех осуществляемых ими в процессе проверки действий.

Сотрудники ОВД оказывают содействие в выездных налоговых проверках на основаниях, которые заранее мотивированы запросом из налогового органа.

Основаниями для направления соответствующего запроса могут являться:

- наличие у налогового органа данных о возможных нарушениях законодательства о налогах и сборах, необходимость их проверки с участием специалистов – ревизоров или сотрудников оперативных подразделений;
- назначение выездной налоговой проверки на основании материалов о нарушениях законодательства о налогах и сборах, направленных органом внутренних дел в налоговый орган для принятия по ним решения согласно п. 2 ст. 36 НК РФ;
- необходимость привлечения сотрудников ОВД в качестве специалистов для проведения конкретных действий по осуществлению налогового контроля;
- необходимость содействия должностным лицам налогового органа в случае воспрепятствования их законной деятельности, а также обеспечения мер безопасности в целях защиты их жизни и здоровья.

Проверяющие обязаны принимать меры по сбору доказательств в случае, если проверкой были установлены факты нарушения законодательства о налогах и сборах.

Также, все материалы, которые отвечают требованиям и те данные, которые непосредственно имеют признаки преступления, должны быть отправлены в следственные подразделения правоохранительных органов для дальнейшего рассмотрения вопроса о возбуждении уголовного дела до окончания проверки.

В таких случаях, сотрудники правоохранительных органов, которые непосредственно являются участниками проверки, исполняют все необходимые действия по установлению и закреплению доказательной базы, по которому произошло правонарушение, включая такие правонарушения, как: обследование помещений; изъятие документов и информации, хранящейся в электронном виде; получение объяснений от должностных лиц и иных граждан.

Полномочия органов внутренних дел, следственных органов определены в статье 36 НК РФ:

1. По запросу налоговых органов органы внутренних дел участвуют вместе с налоговыми органами в проводимых налоговыми органами выездных налоговых проверках.

2. При выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных настоящим Кодексом к полномочиям налоговых органов, органы внутренних дел, следственные органы обязаны в десятидневный срок со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в соответствующий налоговый орган для принятия по ним решения.

При этом ст. 37 НК РФ представлена ответственность органов внутренних дел, следственных органов и их должностных лиц:

1. Органы внутренних дел, следственные органы несут ответственность за убытки, причиненные налогоплательщикам, плательщикам сборов, плательщикам страховых взносов и налоговым агентам вследствие своих неправомерных действий (решений) или бездействия, а равно неправомерных действий (решений) или бездействия должностных лиц и других работников этих органов при исполнении ими служебных обязанностей.

Причиненные налогоплательщикам, плательщикам сборов, плательщикам страховых взносов и налоговым агентам при проведении мероприятий, предусмотренных пунктом 1 статьи 36 настоящего Кодекса, убытки возмещаются за счет федерального бюджета в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом и иными федеральными законами.

2. За неправомерные действия или бездействие должностные лица и другие работники органов внутренних дел, следственных органов несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Итак, одним из наиболее существенных методов эффективной борьбы с налоговыми правонарушениями и преступлениями представляется организация и проведение органами внутренних дел и подразделениями Федеральной налоговой службы совместных выездных налоговых проверок.

В течение выездной налоговой проверки представители ФНС и ОВД обладают равнозначными и схожими полномочиями. Определяющими критериями, на что нужно брать курс при проверке и чем должны руководствоваться как оперативный сотрудник полиции, так и работники ФНС, это применять свои полномочия в рамках своих ведомств. Так, сотрудники ОВД могут привлекаться лишь в случае противоправного поведения со стороны организации. При этом, структура и статус ведения и результатов проверки не меняется от факта присутствия «ревисора в погонах» и проводится исклю-

чительно в соответствии с Налоговым кодексом РФ. Полномочия представителей ФНС, не изменяются и не имеют дополнительных преференций при включении в состав проверяющих представителей из органов внутренних дел. Здесь важнейшим фактором является вклад в соблюдение законодательства по налогам и сборам, который предусматривает прямой и обратный поток обмена информацией между контролирующими органами.

Под прямым потоком информации – от ОВД к ФНС следует понимать, наличие «оперативного» характера донесения информации, поэтому доступ к нему представителей ФНС закрыт, а ОВД готовы предоставлять подобные материалы очень неохотно.

Под обратным потоком информации – от инспекторов ФНС в адрес ОВД – предполагается более значимый объем предоставляемой информации, в зависимости от количества проверок, проводимых ФНС, здесь их количество значительно выше, чем с участием ОВД. Такая ситуация объясняется тем, что в ФНС ревизия – это главный способ выявления нарушений, но факт установления не всегда очевиден и доказуем без дополнительных проведенных мероприятий с участием ОВД.

Вопросы для самоконтроля:

1. Сформулируйте понятие «налоговая система»?
2. Назовите исторические этапы становления налоговой системы?
3. Какие элементы налоговой системы считаются обязательными?
4. Каков правовой статус ФНС России?
5. Приведите примеры основных прав и обязанностей налогоплательщиков?
6. Что относится к основным элементам налогообложения?
7. Какие категории налогов существуют?
8. Какие системы налогообложения существуют, к какому типу относится налоговая система России?
9. Охарактеризуйте взаимодействие налоговых органов и органов внутренних дел Российской Федерации.
10. Какова роль органов внутренних дел РФ в налоговых правоотношениях?

Лекция 3. Финансово-кредитная система

Финансово-кредитная система. Финансовая подсистема. Кредитно-банковская подсистема. Функции финансово-кредитной системы. Специализированные финансово-кредитные институты: инвестиционные фонды, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, кредитные кооперативы, ломбарды, особенности функционирования. Финансовый рынок. Структура финансового рынка. Денежный рынок (межбанковский, учетный, валютный). Рынок капиталов.

Вопросы:

1. Финансово-кредитная система: понятие, структура и функции. Финансовая подсистема. Кредитно-банковская подсистема.
2. Специализированные финансово-кредитные институты. Инвестиционные фонды.
3. Финансовый рынок, его структура. Денежный рынок. Рынок капиталов.

1. Финансово-кредитная система: понятие, структура и функции. Финансовая подсистема. Кредитно-банковская подсистема

Финансово-кредитная система занимает чрезвычайно важное место в рыночной экономике. Она оказывает управляющее воздействие на развитие финансовых рынков, обеспечивает перераспределение капитала между отраслями и сферами хозяйства, определяет инвестиционный климат. Денежно-кредитный механизм оказывает мощное воздействие на формирование структуры экономики, совокупного спроса. Финансово-кредитную систему называют «кровеносной системой рыночной экономики».

Финансово-кредитная система включает в себя совокупность отдельных, но взаимосвязанных элементов финансовой и кредитной системы. Как финансовая, так и кредитная система имеют свои механизмы образования и особенности функционирования.

Централизованные и децентрализованные фонды, а также кредитные ресурсы в совокупности составляют финансово-кредитную систему (ФКС) любого национального хозяйства.

В целом ФКС включает две подсистемы: финансовую и кредитную. Каждая из этих подсистем делится на сферы, а те в свою очередь – на звенья, подразделения и т. п. Хотя каждый элемент ФКС имеет свою организацию, механизм и порядок функционирования, все они тесно взаимосвязаны и оказывают большое влияние на развитие национальной экономики.

Финансовая подсистема ФКС, в свою очередь, делится на:

1) централизованные финансы: государственный бюджет; внебюджетные фонды; государственный кредит; финансы государственных предприятий; государственное страхование;

2) децентрализованные финансы: финансы коммерческих предприятий и организаций; финансы некоммерческих организаций; финансы кредитных организаций; финансы страховых организаций;

3) финансы домашних хозяйств.

Кредитно-банковская подсистема ФКС включает:

1) банковскую сферу: эмиссионные банки (Центральный и Национальный банки);

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

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

Современная финансово-кредитная система выполняет следующие ключевые функции: обеспечение перемещения экономических ресурсов во времени, через границы государств и из одних отраслей экономики в другие; обеспечение управления рисками; аккумуляция денежных средств; функция сбережения; функция кредитования; функция планирования.

В настоящее время для кредитной системы РФ характерны следующие признаки:

- четкое разграничение функций между банками и небанковскими кредитными институтами;

- централизация банковского дела;

- возникновение специализированных банков;

- повышение устойчивости кредитных институтов;

- расширение кредитной системы РФ.

В настоящее время в России действуют два закона, прямо относящиеся к работе банков. Это Федеральные законы «О Цент-

ральном банке Российской Федерации (Банке России)» (2002 г.) и «О банках и банковской деятельности» (1990 г.).

Международная практика показывает, что законы о банковских институтах должны быть дополнены законами о специальных банках, о банковских холдингах, объединениях и консорциумах, кредитной кооперации и других институтах мелкого кредита. Помимо этого, в систему банковского законодательства обычно также входят законы, регулирующие различные аспекты банковской деятельности, в том числе кредитное дело, систему электронных платежей, банковскую тайну, банкротства банков и др.

В системе банковского законодательства выделяются одновременно законы всеобщего действия (Гражданский кодекс РФ, Закон «О рекламе»), а также законы, обеспечивающие регулирование параллельно действующих институтов и затрагивающие банковскую деятельность.

Банковская система является системой «закрытого» типа. Это выражается в существовании института банковской тайны. По закону банки не имеют права давать информацию об остатках денежных средств на счетах, об их движении.

Банковская система выступает как управляемая система. Центральный банк, проводя независимую денежно-кредитную политику, в различных формах подотчетен лишь парламенту либо исполнительной власти. Деловые банки, будучи юридическими лицами, функционируют на базе общего и специального банковского законодательства, их деятельность регулируется экономическими нормативами, устанавливаемыми центральным банком, который осуществляет контроль за деятельностью кредитных институтов (в ряде стран функции надзора за деятельностью коммерческих банков возложены на другие специальные государственные органы).

На практике функционирует многообразие банков. В зависимости от того или иного критерия их можно классифицировать следующим образом.

В России банки могут создаваться на основе любой формы собственности.

По характеру собственности банки могут быть:

- государственными;
- частными;
- муниципальными;
- смешанными.

Государственная форма собственности чаще всего относится к центральным банкам. Капитал Банка России принадлежит госу-

дарству. Подобная ситуация сложилась у центральных банков таких стран, как Германия, Франция, Великобритания, Бельгия.

Коммерческие банки чаще всего являются частными (по международной терминологии понятие частного банка относится не только и даже не столько к банкам, принадлежащим отдельным лицам, сколько к акционерным и кооперативным банкам).

По характеру выполняемых операций банки делятся на универсальные и специализированные.

Универсальные банки могут выполнять весь набор банковских услуг, обслуживать клиентов независимо от направленности их деятельности, как физических, так и юридических лиц.

В числе специализированных банков находятся банки, специализирующиеся на внешнеэкономических операциях, ипотечные банки и др. В отличие от универсальных банков специализированные банки специализируются на определенных видах операций.

Универсальность деятельности способствует диверсификации и уменьшению риска, более удобна клиенту, поскольку он может удовлетворять потребности в более многообразных видах банковского продукта.

Специализация позволяет банкам повышать качество обслуживания клиентов, снижать себестоимость банковского продукта. Идея специализации более характерна для банков США.

По функциональному назначению банки можно подразделить на эмиссионные, депозитные и коммерческие.

Эмиссионными являются все центральные банки, их классической операцией выступает выпуск наличных денег в обращение. Они не заняты обслуживанием индивидуальных клиентов.

Депозитные банки специализируются на аккумуляции сбережений населения. Депозитная операция (прием вкладов) служит для данных банков основной операцией.

Коммерческие банки заняты всеми операциями, дозволенными банковским законодательством. Коммерческие банки составляют основное ядро второго яруса банковской системы рыночного хозяйства.

По территориальному признаку банки:

- международные,
- национальные,
- региональные.

По отраслевой ориентации банки:

- промышленные,
- сельскохозяйственные,
- строительные,
- торговые.

По способу формирования уставного капитала банки:

- акционерные (открытого и закрытого типа),
- паевые.

В акционерных банках собственником капитала выступает само общество (т. е. банк). Уставный капитал разделен на определенное число акций равной номинальной стоимости, размещаемых среди юридических лиц и граждан.

Паявые банки собственниками своего капитала не являются, поскольку каждый из пайщиков сохраняет право собственности на свою долю капитала, а не передает его банку.

По числу филиалов банки можно разделить на бесфилиальные и многофилиальные.

По сфере обслуживания банки делятся на региональные, межрегиональные, национальные, международные. К региональным банкам, обслуживающим главным образом какой-либо местный регион, относятся и муниципальные банки.

По масштабам деятельности можно выделить малые, средние, крупные банки, банковские консорциумы, межбанковские объединения.

В зависимости от степени и характера участия капитала иностранных юридических лиц в уставном капитале банка различают:

- банки, уставный капитал которых полностью образован за счет взносов российских юридических и физических лиц;
- банки с иностранными инвестициями.

Под банками с участием иностранных инвестиций понимаются:

- банки, уставный капитал которых формируется за счет средств резидентов – российских юридических и физических лиц – и нерезидентов – иностранных юридических и физических лиц (совместные банки);
- банки, уставный капитал которых формируется за счет нерезидентов – иностранных юридических и физических лиц (иностранные банки);
- филиалы банков нерезидентов.

По законодательству большинства стран на национальных банковских рынках допускается функционирование иностранных банков. В ряде стран (во Франции и др.) деятельность иностранных банков не ограничивается.

2. Специализированные финансово-кредитные институты. Инвестиционные фонды

Инвестиционные фонды – финансовые институты, участники рынка ценных бумаг, осуществляющие эмиссию собственных акций и инвестиций в ценные бумаги других эмитентов, торговлю ценными бумагами, владеющие инвестиционными ценными бумагами.

Инвестиционные фонды в России создаются и управляются на основании Федерального закона № 156-ФЗ от 29 ноября 2001 г. «Об инвестиционных фондах». Инвестиционные фонды бывают двух видов в зависимости от формы создания: акционерные и паевые.

По объектам инвестирования инвестиционные фонды можно подразделить на фонды акций, фонды облигаций, смешанные фонды. Также существуют отраслевые фонды – специализирующиеся на таких направлениях, как инвестиции в нефтегазовый комплекс, машиностроение и т. п.

Кроме того, современное действующее законодательство выделяет в отдельную группу так называемые фонды для квалифицированных инвесторов. К этой категории относятся хеджевые фонды, имеющие значительно большую юридическую свободу в выборе объектов для инвестирования вплоть до использования производных ценных бумаг.

Существуют также венчурные фонды, задача которых – поддерживать компании и перспективные проекты на начальном этапе.

Страховые компании

Страховая компания (т. е. страховщик) – это хозяйствующий субъект, созданный для осуществления страховой деятельности и имеющий лицензию на ее осуществление. Страховщик распоряжается страховым фондом и принимает на себя обязательство возместить ущерб страхователю (или другому лицу) путем выплаты ему страхового возмещения (для граждан – страхового обеспечения). В основе термина «страхование» лежит слово «страх». Именно страх, боязнь за что-то, вызывает необходимость защиты сохранности этого объекта.

Страхование – это отношения по защите имущественных интересов хозяйствующих субъектов и граждан при наличии определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов. Страхование новую стоимость не создает. Оно занимается только распределением убытка (ущерба) одного страхователя между всеми страхователями. Каждый страхователь платит страховщику страховой взнос,

из которого образуется страховой фонд. В случае возникновения страхового случая (пожар, кража и т. п.) у какого-либо страхователя его убыток покрывается из страхового фонда, созданного всеми страхователями.

Страховые компании могут объединяться. Объединение страховщиков для совместного страхования определенных рисков представляет собой пул. Среди других финансовых учреждений выделим негосударственный пенсионный фонд, общество взаимного страхования, кредитный союз. Негосударственный пенсионный фонд – это фонд, созданный для улучшения пенсионного обеспечения граждан и защиты их сбережений от инфляции.

Фонд инвестирует вклады граждан, а потом периодически выплачивает им пенсию или выдает накопленную денежную сумму.

Негосударственный пенсионный фонд не имеет права заниматься коммерческой (предпринимательской) деятельностью. В то же время управление активами фонда, т. е. совокупность денежных средств, имеющихся на всех именных пенсионных счетах, является коммерческой деятельностью. Поэтому негосударственный пенсионный фонд обязан передать свои активы в управление специализированным трастовым (управляющим) компаниям.

Выбирая компанию-страховщика, любой человек хочет быть уверенным в том, что при наступлении страхового случая ему не откажут в причитающейся денежной компенсации. Чтобы не попасть в неприятную ситуацию и избавить себя от необходимости разрешения споров и урегулирования претензий, стоит озаботиться изучением рейтингов страховщиков еще до заключения страхового соглашения.

На сегодняшний день наиболее авторитетными рейтинговыми агентствами, специализирующимися на составлении списков страховых компаний, лидирующих по соответствию какому-либо критерию, являются агентство «Эксперт РА» и «Национальное рейтинговое агентство».

По мнению экспертов рейтинговых агентств, перечень наиболее надежных страховых компаний (по состоянию на 2020 г.) выглядит следующим образом.

Росгосстрах. Самая крупная компания по масштабу присутствия в регионах, размеру собранной страховой премии, собственным активам и резервам. Кроме того, этот страховщик производит наибольшее число выплат по различным страховым случаям. Входит в состав системообразующих страховых компаний России.

СОГАЗ. Одна из крупнейших российских компаний, оказывающая услуги страхования жизни, здоровья, автогражданской ответ-

ственности, пенсионного страхования, страхования от несчастных случаев и т. п. На протяжении последнего пятилетия стабильно входит в первую тройку наиболее надежных компаний.

РЕСО-гарантия. По итогам 2019 г. компания заняла третье место по объемам собранной страховой премии, размер которых составил более 77,0 млрд рублей. При этом общая сумма страховых выплат, произведенных за тот же период времени, составила более 40,0 млрд рублей.

Ингосстрах. Компания стабильно входит в первую десятку наиболее надежных страховщиков, оказывающих услуги страхования в различных сферах человеческой жизни. По итогам 2019 г. размер страховой премии, собранной компанией, составил более 70,0 млрд рублей, что соответствует показателям прошлых лет.

Альфастрахование. По итогам 2019 г. размер собранной компанией страховой премии составил более 13,0 млрд рублей; размер страховых выплат за тот же период составил более 1,3 млрд рублей. Компания широко представлена в регионах России: на территории страны функционирует более 270 представительств.

Негосударственные пенсионные фонды.

Негосударственных пенсионных фондов (НПФ) на рынке много, хотя их количество за последние годы заметно сократилось. Имеется тенденция укрупнения НПФ, что обусловлено постоянно повышающимися требованиями Банка России. На рынке управления пенсионными накоплениями на данный момент работают примерно 40 НПФ. Наиболее крупными являются ПАО НПФ Сбербанка, ПАО НПФ Открытие и ПАО НПФ Газфонд-ПН.

Управлять накоплениями граждан на будущий заслуженный отдых в соответствии с законом может лишь организация. Предприниматель или физическое лицо в целях исключения рисков не могут осуществлять подобную деятельность.

Ранее такая организация создавалась в некоммерческой форме. С 2016 г. все эти фонды должны были быть реорганизованы в акционерные. Исключение – неосуществление деятельности в рамках обязательного страхования, а только добровольного. Но и в последнем случае с 2019 г. такие компании должны были быть преобразованы.

Для начала деятельности компания должна пройти регистрацию, а после обратиться в Центробанк с заявлением о выдаче лицензии и соответствующего пакета документов. После получения разрешения фонд может привлекать клиентов, управлять их накоплениями. При этом вся деятельность должна строго подчиняться законодательным требованиям.

Деятельность рассматриваемых фондов влияет не только на размер и вообще возможность получения будущим пенсионером накопительной части пенсии, но и на стабильность всей государственной пенсионной системы в целом. Следовательно, со стороны государства необходимо правовое регулирование создания и работы таких организаций.

Действующим законодательством о НПФ России установлены:

- основные термины;
- порядок создания и функционирования фондов;
- гарантии исполнения ими своих обязательств;
- основные правила инвестирования;
- предоставление им отчетности и ведение учета;
- правила контроля за его деятельностью;
- прекращение его работы;
- порядок реорганизации при необходимости.

Поскольку контролирующим государственным органом в сфере деятельности фонда выступает Банк России, то в пределах своей компетенции он также издает правовые акты.

В частности, его инструкциями и указаниями регулируются:

- правила выдачи лицензии (перечень необходимых документов, требования к соискателям, процедура);
- порядок предоставления сведений из реестра лицензий;
- типовые формы (например, страховых правил фондов) и др.

Также некоторые процедурные вопросы в части накоплений (их размещение, перевод из одной организации в другую и т. п.) регламентируются актами Правительства РФ.

Специфика деятельности НПФ.

Законодательное понятие НПФ предполагает, что фонд может заниматься исключительно управлением средств населения в рамках обязательного пенсионного страхования или негосударственного обеспечения будущих и действующих пенсионеров. Никакого другого вида экономической деятельности фондов законодатель не допускает.

Работа управляющих организаций заключается в привлечении средств со стороны работающих граждан и их дальнейшее инвестирование. Средства могут вкладываться в реализацию проектов, ценные бумаги и облигации, в некоторых случаях – размещаться на депозит.

Активы, полученные в результате такого инвестирования, расходуются на вознаграждение самой управляющей организации, а также на увеличение будущего пособия вкладчиков фонда.

Основным документом, регламентирующим отношения между управляющей накоплениями организацией и ее клиентом, является договор. Он должен быть заключен как в отношении обязательных отчислений, так и в случае накопления средств на будущее негосударственное пособие.

Для смены управляющей накоплениями организации необходимо выполнить следующие действия:

1. Выбрать фонд (критерии выбора остаются за гражданином).
2. Заключение договора с фондом.
3. Заполнение заявления о переводе средств.
4. Направление заявления в ПФ РФ.

Обратиться в ПФ с таким заявлением можно следующими способами:

- через портал государственных и муниципальных услуг (для этого необходимо иметь верифицированный аккаунт);
- в территориальном органе Пенсионного Фонда России;
- через многофункциональный центр.

Заявление должно быть направлено в ПФР до 1 декабря года, предшествующего переводу средств в другой НПФ.

Итак, негосударственные фонды по управлению пенсионными накоплениями россиян являются одним из инструментов формирования последними своих будущих доходов. Деятельность фондов строго регламентирована законодательством и застрахована. Максимальный риск для граждан при выборе этого способа накопления заключается в отсутствии инвестиционного дохода. При этом гражданин всегда имеет возможность поменять один фонд на другой или перевести средства из государственного управления под управление НПФ.

Кредитные кооперативы.

Кредитный кооператив (кредитный союз или кооперативный банк) – некоммерческая финансовая организация, специализирующаяся на финансовой взаимопомощи путём предоставления ссудо-сберегательных услуг своим членам.

Кредитный кооператив (кредитный союз или кооперативный банк) – некоммерческая финансовая организация, специализирующаяся на финансовой взаимопомощи путём предоставления ссудо-сберегательных услуг своим членам. Образуются для взаимного кредитования и сбережения денежных средств своих членов.

В России кредитные союзы создаются в виде кредитных потребительских кооперативов (КПК). В соответствии с Федеральным законом № 190-ФЗ от 18 июля 2009 г. «О кредитной кооперации» кредитным потребительским кооперативом называется доброволь-

ное объединение физических и (или) юридических лиц на основе членства и по территориальному, профессиональному и (или) иному принципу в целях удовлетворения финансовых потребностей членов кредитного кооператива (пайщиков).

Как отличить кредитный кооператив от финансовой пирамиды?

1. Кредитный кооператив по закону является некоммерческой организацией, поэтому его организационно-правовая форма именно потребительский кооператив, а не какое-либо общество.

2. В новых кооперативах скрыта основная масса мошенников. Кроме этого, риск потерять сбережения по экономической причине из-за банкротства также велик.

3. Вам предлагают льготные условия, если вы приведете в кооператив новых членов. Пирамида заинтересована в привлечении как можно большего количества новых членов, чтобы за счет их взносов вернуть деньги первым вкладчикам, а не инвестировать их в реальные проекты, способствуя развитию бизнеса. Контроль над деятельностью кредитных кооперативов осуществляет Управление Центрального Банка России.

Ломбарды.

Работа ломбардов окружена множеством домыслов и стереотипов. Впрочем, население все равно пользуется их услугами, хотя и не так активно, как банковскими и микрофинансовыми сервисами. По данным ЦБ, на конец 2019 г. займы в ломбардах оформили чуть больше 2,5 млн россиян – примерно на 36,249 млрд рублей.

Как же все-таки правильно и безопасно сотрудничать с ломбардами? В первую очередь, ломбарды – это участники рынка микрокредитования. Они выдают деньги под залог ценного имущества, и возвращать полученный заем нужно с процентами. Как раз на получение процентов в первую очередь и нацелены ломбарды. Ведь им нужны деньги, которые можно пустить на выдачу новых займов, а не вещи должника. Поэтому невостребованное имущество быстро продается, чтобы пополнить баланс. В этом основное отличие ломбардов от комиссионных магазинов, которые просто продают сданные вещи и получают за это вознаграждение – комиссию.

При этом недобросовестные комиссионки могут маскироваться под ломбарды, покупая у людей вещи якобы «с правом обратного выкупа». На деле же они могут продать такой «залог» в любой момент, потому что фактически залогом тот не является. Ломбарды так сделать не могут – у них есть ограничения.

Ломбарды оказывают два вида услуг. Кроме выдачи займов под залог имущества они также берут вещи на хранение.

С займами схема работы довольно простая. Вы приносите ценные вещи в ломбард. Там их бесплатно оценивают. Вам выдают два документа: залоговый билет и договор потребительского займа с прописанными в нем условиями. Это обязательный набор документов. Если вам предлагают оформить что-то другое, то это повод заподозрить мошенничество. Также могут составляться акты приема-передачи, помогающие избежать потом споров. Консультант-методист проекта Минфина по повышению финансовой грамотности Екатерина Качалина акцентирует внимание на том, что залоговый билет должен максимально детально описывать предмет залога.

Чтобы вернуть свои вещи, вы должны вернуть сумму кредита и проценты за каждый день пользования им в срок, о котором договорились с ломбардом. Если вы сдаете вещь на хранение, то денег за нее не получаете, а, наоборот, платите за то, что ломбард обеспечивает соответствующие условия ее содержания. Например, ломбарды предлагают летнее хранение меховых вещей, которым требуется низкая температура и определенный уровень влажности.

В этом случае человек получает сохранную квитанцию, в которой среди прочего прописывается срок хранения и условия. Если срок вышел, а хозяин за вещь не пришел, то ломбард имеет право продать ее (через два месяца).

Одной из разновидностей ссуд, имеющих обеспечение, являются ломбардные кредиты, предоставляемые центральным банком, коммерческим банком, т. е. процентные ссуды под залог ценных бумаг.

3. Финансовый рынок, его структура. Денежный рынок. Рынок капиталов

Эффективное функционирование экономики государства требует хорошо развитого финансового рынка. Финансовый рынок представляет собой сферу реализации финансовых активов и экономических отношений, возникающих между продавцами и покупателями этих активов. Актив означает совокупность имущественных прав, принадлежащих хозяйственному субъекту или гражданину.

Финансовый рынок представляет собой сплав национальных и международных рынков. Структура финансового рынка подразумевает включение следующих сегментов: кредитный рынок, валютный рынок, рынок ценных бумаг, рынок инвестиций и страховой рынок. Это основные сегменты финансового рынка.

Финансовый рынок – это структура, с помощью которой в условиях рыночной экономики создается возможность заимствований, купли-продажи ценных бумаг, инвестиционных товаров, таких как, например, драгоценные металлы. К обороту финансовых рынков могут относиться также и другие активы, обладающие высокой ликвидностью.

Финансовый рынок включает денежный рынок и рынок капиталов. Под денежным рынком понимается рынок краткосрочных кредитных операций (до одного года). В свою очередь денежный рынок обычно подразделяется на учетный, межбанковский и валютный рынки, а также рынок деривативов. Денежный рынок (англ. *money market*) – система экономических отношений по поводу предоставления денежных средств на срок до одного года. Денежный рынок, наряду с рынком капитала представляет собой часть финансового рынка, он, в свою очередь имеет несколько сегментов. Дисконтный рынок; рынок межбанковских кредитов (МБК); рынок евровалют и рынок депозитных сертификатов.

Дисконтный рынок предназначен для купли-продажи векселей. Его операторами являются центральный банк и коммерческие банки. На межбанковском рынке кредитов происходит взаимное кредитование банков. Рынок евровалют – часть денежного рынка, где происходит торговля краткосрочными финансовыми инструментами, номинированными в евровалютах (валюта, широко используемая на международных рынках при кредитных и иных операциях).

Рынок депозитных сертификатов характерен для развитых стран. Депозитные сертификаты являются ценной бумагой, представляющей собой свидетельство о крупных вкладах в банках на определенный срок, не превышающий обычно один год.

Особенностью инструментов денежного рынка является низкий финансовый риск.

Рынок капитала – совокупность отношений между продавцами и покупателями капитала. Следовательно, товаром на данном рынке является капитал. Особой формой существования капитала являются ценные бумаги (акции, облигации и др.). Капитал в ходе своего кругооборота принимает различные формы: денежную, производительную (физический капитал), товарную, форму ссудного капитала и ценных бумаг (фиктивного капитала).

Если рассматривать структуру рынка капитала с точки зрения форм, которые принимает капитал, то следует выделить следующие виды рынков капитала:

- рынок капитальных благ;
- рынок услуг капитала;

- рынок ссудного капитала;
- рынок ценных бумаг.

Все виды рынка капитала выполняют важную функцию – инвестирование, т. е. превращение денежного капитала в реальный.

Все финансовые рынки взаимосвязаны и представляют сложную многоуровневую систему, регулирование которой осуществляется государством. Особую роль в финансовых отношениях играет финансовый рынок, являющийся альтернативным государству механизмом перераспределения денежных средств между субъектами финансовых отношений. Нормальное функционирование современной экономики невозможно без развитого и стабильного финансового рынка.

Таким образом, финансово-кредитная система является важнейшим элементом хозяйственного механизма современного общества. Функционирование всей финансово-кредитной системы страны, должно быть нацелено на максимальное стимулирование экономической активности населения, повышение эффективности национального производства и достижение на этой основе макроэкономического равновесия, исключающего инфляцию.

Главная задача финансово-кредитной политики – обеспечение соответствующими финансовыми ресурсами той или иной государственной программы экономического и социального развития, укрепления правопорядка в стране.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляет собой финансово-кредитная система?
2. Раскройте структуру финансово-кредитной системы?
3. Какие звенья включает в себя кредитно-банковская подсистема?
4. Перечислите и охарактеризуйте функции финансово-кредитной системы.
5. Приведите примеры неэмиссионных банков?
6. Дайте понятие страховой компании?
7. Какие признаки характерны для кредитной системы?
8. Раскройте сущность и назначение страхования.
9. Приведите примеры рынков капитала.
10. Сформулируйте определение финансового рынка?

Лекция 4. Воздействие финансов на экономику и социальную сферу. Внебюджетные фонды

Финансовое регулирование. Формы и методы финансового воздействия на экономические и социальные процессы. Финансовое регулирование социальных процессов. Задачи финансового регулирования денежных доходов населения. Понятие и виды внебюджетных фондов. Факторы, обуславливающие необходимость создания внебюджетных фондов. Роль внебюджетных фондов в экономическом и социальном развитии общества.

Источники формирования внебюджетных фондов в Российской Федерации.

Вопросы:

1. Понятие и роль финансового регулирования в условиях рыночной экономики.
2. Инструменты налогового регулирования.
3. Неналоговые методы финансового регулирования.
4. Денежно-кредитная политика, как инструмент государственного регулирования социально-экономических процессов.

1. Понятие и роль финансового регулирования в условиях рыночной экономики

В 90-е годы прошлого века в нашей стране произошел радикальный переход от плановой экономики к рыночным отношениям. Особенностью планового хозяйства являлось то, что государство полностью контролировало и регулировало все экономические процессы в стране, что приводило к неэффективному использованию ресурсов, выпуску невостребованной продукции, отсутствию конкуренции и ряду других негативных моментов. Однако отказ от плановой экономики не означает того, что государство должно полностью устраниться от регулирования финансово-хозяйственных процессов.

Ключевой особенностью рыночной экономики является ее способность к саморегулированию путем установления равновесия между спросом, предложением и ценой. Однако такое саморегулирование актуально только в случае взаимодействия нескольких

хозяйствующих субъектов. Экономические отношения на государственном уровне выстраиваются по более сложной схеме.

Это связано с тем, что государство, помимо чисто коммерческих интересов, должно организовывать и реализовывать множество некоммерческих направлений своей деятельности. Отдельным звеном в этом перечне государственных обязательств перед своим населением стоят социальные задачи, реализация которых не может приносить никакого коммерческого дохода. Из этого следует, что реализация таких государственных задач уже не может самостоятельно регулироваться в соответствии с «невидимой рукой» А. Смита.

Именно благодаря стечению таких обстоятельств на своевременном этапе развития социально-экономических и государственных отношений наблюдается регулирующая роль государства в финансово-хозяйственных процессах, что позволяет правительству осуществлять перераспределение ресурсов из одной экономической сферы в другую, достигая при этом необходимых целей. Наиболее жесткой формой вмешательства является плановая экономика с четкими государственными заданиями для каждого хозяйствующего субъекта. Более мягкой, но при этом не менее действенной, формой вмешательства государства в социально-экономические процессы в стране в условиях рыночной экономики выступает финансовое регулирование. Субъектом финансового регулирования является государство в лице следующих органов: Министерства финансов РФ, территориальных финансовых органов, Федерального казначейства, Центрального банка РФ, Счетной палаты, Пенсионного фонда РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Фонда социального страхования и др.

В современном мире роль государственного вмешательства в экономические процессы постоянно снижается, и в этих условиях именно инструменты финансового регулирования позволяют осуществлять мягкий контроль и управление деятельностью хозяйствующих субъектов. Управление социальными и экономическими процессами в этом случае осуществляется через систему форм и методов финансового регулирования.

К формам финансового регулирования относятся прямые, косвенные и смешанные, которые реализуются как на макроуровне, так и на микроуровне.

Прямое влияние на ход рыночных процессов осуществляется: с помощью взимания прямых общегосударственных налогов; посредством применения повышенных или пониженных ставок и платежей в бюджет и в централизованные внебюджетные фонды;

при изменении нормативов государственных расходов; в результате взимания штрафов, пени, неустоек за нарушение финансовой дисциплины. все эти инструменты оказывают непосредственное воздействие и на отдельные отрасли и на перераспределение доходов внутри отраслей и на конкуренцию и на другие социально-экономические показатели.

К косвенным формам регулирования относится: государственное налогообложение (косвенные налоги) и осуществление текущих государственных расходов, то есть тех форм, которые оказывают воздействие на конечный результат деятельности субъектов, ставя их в выгодные или невыгодные условия.

Среди смешанных форм финансового воздействия выделяются: местные налоги, система неналоговых платежей в бюджет, льготное налогообложение и льготное финансирование отдельных сфер деятельности и мероприятий, нормативы образования и использования децентрализованных внебюджетных фондов и фондов государственных предприятий и организаций.

Ведущими методами финансового регулирования экономических и социальных процессов являются налоговые и неналоговые методы.

2. Инструменты налогового регулирования

Особенностью экономического развития любого государства является то, что отдельные направления и отрасли развиваются более успешно, чем другие. Для того, чтобы избежать перекосов в развитии отдельных отраслей необходимо вмешательство со стороны государства.

Ключевой особенностью рыночной экономики является ее способность к саморегулированию путем установления равновесия между спросом, предложением и ценой. Однако такое саморегулирование актуально только в случае взаимодействия нескольких хозяйствующих субъектов. Экономические отношения на государственном уровне выстраиваются по более сложной схеме.

Это связано с тем, что государство, помимо чисто коммерческих интересов, должно организовывать и реализовывать множество некоммерческих направлений своей деятельности. Отдельным звеном в этом перечне государственных обязательств перед своим населением стоят социальные задачи, реализация которых в принципе не может приносить никакого коммерческого дохода. Из этого следует, что реализация таких государственных задач уже не может

самостоятельно регулироваться в соответствии с «невидимой рукой» А. Смита.

Однако в современных условиях отказа от плановой экономики и перехода к рыночной системе хозяйственной деятельности, прямое вмешательство государства в развитие отдельных направлений народного хозяйства не представляется возможным. В этой связи, для мягкого управленческого воздействия применяется налоговое регулирование, которое позволяет стимулировать те отрасли, которые в текущий момент времени находятся в депрессивном состоянии, и перераспределять ресурсы от тех отраслей, которые находятся на пике своего развития. Как правило, с помощью механизма налогового регулирования государство осуществляет поддержку перспективных отраслей, которые еще не вышли в зону безубыточности, а также социально-значимые сферы, которые по своей природе являются убыточными и всегда нуждаются в государственной поддержке. Расширенная система налогообложения включает такое разнообразное сочетание налоговых платежей, которое позволяет охватить практически любые слои населения и за счет такого выборочного охвата регулировать развитие любых сфер деятельности отраслей и направлений экономики страны.

С помощью налогов происходит:

- формирование доходов государственного бюджета за счет частичного изъятия средств у налогоплательщиков;
- перераспределение доходов между сферами деятельности, отраслями, регионами, обеспечивая развитие депрессивных направлений и стимулирование высокодоходных;
- оказание мягкого регулирующего и контролирующего воздействия на социально-экономические процессы;
- оказание регулирующего воздействия на объемы производства отдельных хозяйствующих субъектов;
- регулирование объемов платежеспособного спроса со стороны населения.

Налоговый метод воздействия на социально-экономические процессы со стороны государства реализуется посредством применения следующих инструментов:

- уровень налоговой нагрузки на налогоплательщика (экономику);
- форма налогообложения;
- налоговые ставки;
- налоговые льготы и скидки;
- санкции за нарушение налогового законодательства.

Уровень налоговой нагрузки – это налоговое воздействие на положение субъектов хозяйствования в экономике. Налоговая нагрузка для субъектов хозяйствования рассчитывается как соотношение суммы уплаченных налогов и выручки организаций. В целом по стране, такое воздействие на экономику, определяется удельным весом налоговых платежей в ВВП.

Налоговый кодекс Российской Федерации устанавливает различные формы налогообложения для хозяйствующих субъектов. Законодатель предполагает наличие возможности перехода хозяйствующего субъекта от одной формы налогообложения к другой, что допускается в целях улучшения и повышения благоприятности развития бизнеса. Кроме этого, налоговым законодательством предусматриваются и специальные режимы налогообложения, которые значительно упрощают процедуры взаимодействия мелких и средних предпринимателей с представителями налоговых органов, а кроме того позволяют существенно оптимизировать налоговую нагрузку в сравнении с традиционными формами налогообложения. Необходимо отметить, что такие специальные режимы не являются изобретением отечественных налоговиков, и фактически они применяются во всем мире.

Ставка налога определяется в виде процента от налоговой базы или ее части (стоимостная, физическая или иная характеристика объекта налогообложения), денежная оценка которой является величиной налога.

Президент и правительство имеют возможности гибко изменять налоговые ставки, при этом не внося изменений в налоговое законодательство. Таким образом, достигается оперативность вмешательства, поскольку исключаются бюрократические процедуры и различные согласования поправок в нормативные акты. Примером такого налогового регулирования может являться изменение таможенных платежей на ввоз той или иной продукции. Такие действия со стороны правительства предпринимаются в случае необходимости защиты отечественного производителя от невыгодных условий конкуренции со стороны мировых монополистов. В экономической теории принятие таких ограничительных мер называется политикой протекционизма. В целом, такое государственное регулирование дает положительный эффект, но только при условии, что заградительные барьеры выстраиваются краткосрочно, для создания условий стремительного развития и роста конкретной отрасли. В противном случае, искусственные ограничения конкуренции приводят к застою в отрасли, что подтверждается отечественным автомобилестроением.

Различные налоговые льготы и скидки, предусмотренные налоговым законодательством, используются для осуществления регулирования экономических и социальных процессов путем предоставления полного или частичного освобождения от налогообложения. К наиболее используемым формам налоговых льгот следует отнести: понижение ставок для отдельных категорий налогоплательщиков, уменьшение налогооблагаемой базы за счет вывода из нее отдельных объектов, освобождение от налога отдельных категорий налогоплательщиков и др. Использование такого вида налоговой льготы, как отсрочка платежа или освобождение от уплаты налога преследует следующие цели: поощрение концентрации капитала, обновление производственных фондов, стимулирование внешнеэкономической деятельности государства. Особенно это важно для смягчения последствий экономических и финансовых кризисов.

В ряде зарубежных стран предоставляются различные виды льгот в зависимости от формы собственности. Например, зачастую объекты, находящиеся в государственной собственности, освобождаются от уплаты земельного налога или устанавливается льготное налогообложение прибыли государственной корпорации.

3. Неналоговые методы финансового регулирования

Неналоговый метод – это государственное регулирование с использованием финансовых неналоговых инструментов, позволяющих поддерживать территории, объекты хозяйствования и повышать качество жизни граждан за счет бюджетных и внебюджетных ресурсов.

Инструментами неналогового регулирования являются:

- межбюджетные трансферты;
- целевые программы;
- государственные заказы и закупки;
- денежно-кредитное регулирование.

Межбюджетные трансферты — это средства одного бюджета бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы.

Российская Федерация представляет собой огромное государственное образование, которое расположилось на значительной территории евразийского континента. Благодаря этому в составе нашего государства присутствуют регионы с очень сильно различающимися условиями для ведения финансово-хозяйственной

деятельности, и различным количеством и разнообразием природных ресурсов. Все это приводит к тому, что некоторые регионы развиваются опережающими темпами, а другие выступают в качестве дотационных, т. е. требующих постоянной поддержки. При этом, к примеру, северные регионы, которые обладают значительными природными ресурсами, одновременно обладают крайне неблагоприятными для проживания природно-климатическими условиями. В результате, для создания нормальных социальных условий для проживания работников, для организации северных завозов продуктов питания и т. д. в таких регионах необходимы серьезные вливания бюджетных средств. При этом отказаться от поддержки нормальных условий для проживания в таких местностях государство тоже не может, поскольку добываемые в них ресурсы являются стратегически важными для развития в масштабах всей страны.

Следует отметить, что такая проблема существует не только на государственном, но и на региональном уровне, что проявляется в неравномерности развития районов и областей субъектов федерации.

В связи с реализацией Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» одной из важнейших задач является учет региональных и муниципальных особенностей развития. Выравнивание с помощью межбюджетных отношений направлено на решение поставленной задачи сближения уровней социально-экономического развития муниципалитетов и регионов с помощью перераспределения финансовых ресурсов. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

- дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Ключевой задачей организации межбюджетных отношений является достижение равномерности финансирования различных субъектов и устранение дефицита финансовых средств в дотационных регионах.

Дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и/или условий их использования на покрытие расходных обязательств, закрепленных за данным уровне бюджета. Для этих целей в расход-

ной части федерального бюджета формируется Фонд финансовой поддержки региона (ФФПР), который распределяется на основании методики, утверждаемой постановлением Правительства РФ. Однако, дотации получают не все субъекты, а только те, у которых уровень бюджетной обеспеченности ниже чем нормативно установленной в целом по стране. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ предоставляются в зависимости от уровня расчетной бюджетной обеспеченности, которая не должна превышать уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

В свою очередь выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляют и органы власти субъектов РФ. В расходной части бюджета региона также формируется аналогичный фонд, Фонд финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО). По методике утверждаемой постановлением субъекта РФ, осуществляется распределение дотаций между муниципальными образованиями, входящими в данный субъект РФ. Методика учитывает различия в налоговом потенциале (сумма налогов, поступающих в бюджет), численности проживающих, обеспеченности объектами образования, здравоохранения и др.

Сельские поселения, входящие в муниципальный район и, следовательно, имеющие равные права, также подлежат выравниванию за счет средств бюджета муниципального района. Субсидии предоставляются бюджетам субъектов РФ (муниципальных образований) и носят целевой характер. Они направляются на финансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Совокупность субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета образует Федеральный фонд софинансирования расходов. Субвенции предоставляются бюджетам субъектов РФ (муниципальными образованиями) на определенные цели и служат для финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ и (или) органам местного самоуправления. Для этих целей служит

Фонд компенсаций. Субвенции распределяются между всеми субъектами РФ (муниципальными образованиями) по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг.

Целевые программы являются одним из наиболее действенных инструментов реализации социально-экономической политики и финансирования государственных капитальных вложений. Осуществляется только после включения их в программы, т.к. они обобщаются:

- конкретные цели, что позволяет планировать бюджетные инвестиции с учетом их воздействия на темпы экономического роста;

- инвестиционные проекты, что позволяет с помощью государственных капитальных вложений достигать поставленных целей.

Как свидетельствует отечественный и зарубежный опыт, использование программно-целевого планирования и финансирования капитальных вложений позволяет обеспечить увязку объемов бюджетных ассигнований с результатами использования бюджетных средств, повысить эффективность расходов бюджета. При этом появляется возможность решения проблем, носящих межотраслевой, межтерриториальный характер, привлечения внебюджетных источников.

Посредством субсидий государство поддерживает приоритетные отрасли экономики, выделяет средства для финансирования инновационных процессов.

Программно-целевые методы способствуют повышению эффективности бюджетных инвестиций, поскольку:

- 1) включают взаимосвязанные инвестиционные проекты, которые могут иметь мультипликативный экономический эффект;

- 2) имеют длительный горизонт планирования, позволяющий оценивать долгосрочный социально-экономический эффект капитальных вложений;

- 3) предоставляют возможность использовать средства бюджета и частного сектора экономики для реализации инвестиционных проектов;

- 4) базируются на системном подходе с точки зрения ресурсов и сроков осуществления капитальных вложений;

- 5) обеспечивают высокую степень прозрачности осуществляемых расходов бюджета на финансирование инвестиций.

Финансовое регулирование отраслевых пропорций осуществляется за счет целевых средств бюджета (субсидий). С их помо-

щью государство поддерживает приоритетные отрасли экономики, а также осуществляет финансовую поддержку инновационных процессов. За счет средств бюджета могут выделяться средства бюджета на частичное или полное возмещение ставки по кредиту. Мировая практика показывает, что в развитых экономических странах государственные заказы широко используются как один из элементов системы поддержки экономической и социальной стабильности, обеспечения поступательного роста экономики. Хозяйственным механизмом размещения и выполнения государственных заказов выступает рынок государственных заказов (закупок). На этом рынке через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности.

Несмотря на то, что с распадом СССР страна ушла от плановой экономики и установления государственного заказа с обязательным выкупом продукции у производителя, сам этот механизм, в более мягкой форме продолжает функционировать, причем не только в нашей стране, но и в мировой практике. Государство, размещая заказы и выкупая готовую продукцию у определённых производителей, тем самым осуществляет стимулирование развития определенных отраслей, или же, в случае наступления неблагоприятных обстоятельств, осуществляет поддержку пострадавших направлений экономики страны.

Данная практика не является чисто российским изобретением. Подавляющее большинство мировых государств осуществляют регулирование экономики именно за счет государственных заказов, которые предоставляют преимущество тем производителям, которых с точки зрения правительства, необходимо стимулировать к развитию или оказывать поддержку. Такое стимулирование позволяет добиться более равномерного развития экономики страны, компенсировать провалы и неудачи в отдельных отраслях и тем самым сглаживать возможные негативные последствия для всего государства и даже кризисные явления. Размещение и выполнение государственных заказов осуществляется через систему контрактов путем установления и реализации экономических и договорных связей государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности. Размещая заказ на оборонную продукцию и заключая контракты с предприятиями промышленности, государство инвестирует средства в экономику нашей страны.

4. Денежно-кредитная политика, как инструмент государственного регулирования социально-экономических процессов

Денежно-кредитная политика осуществляется Центральным банком РФ. Основными инструментами денежного-кредитного регулирования являются:

- 1) изменение учетной ставки;
- 2) изменение нормы обязательного резервирования;
- 3) операции на открытом рынке;
- 4) финансовое регулирование социальной структуры общества.

Решение социальных проблем является одной из главных задач макрорегулирования. Величина распределяемых ресурсов, направляемых в социальную сферу, зависит от объема, темпов роста ВВП, величины и доли налогов, доступности потребительских и ипотечных кредитов. Особенно важным является снижение уровня инфляции, которая, как известно, в первую очередь отрицательно влияет на бюджеты малообеспеченных домохозяйств.

Основным показателем уровня жизни является величина прожиточного минимума, которая представляет собой стоимостную оценку потребительской корзины, а также обязательных платежей и сборов. Величина прожиточного минимума определяется ежеквартально в среднем на душу населения, а также для трех социально-демографических групп населения: трудоспособное население, пенсионеры, дети. Величина прожиточного минимума в РФ, во-первых, предопределяет величину минимального размера оплаты труда (МРОТ), который в РФ не должен быть меньше прожиточного минимума, во-вторых, является чертой определения бедного и малоимущего населения.

В ст. 7 Конституции РФ определено, что российское государство является социальным, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Для реализации основных жизненно важных социальных гарантий (таких, как право на труд и защита от безработицы; право на государственную защиту материнства, отцовства, детства, семьи; социальное обеспечение при утрате трудоспособности или потери кормильца, право на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь; на образование) предусмотрены специальные финансовые механизмы.

Помощь малообеспеченным, борьба с бедностью призваны способствовать решению серьезной задачи сглаживания дифференци-

ции населения по доходам, сокращению разрыва в доходах богатых и бедных групп населения.

Одним из наиболее эффективных инструментов нейтрализации неравномерности распределения доходов среди различных слоев населения во всем мире является прогрессивная система налогообложения. Такая система предполагает плавающую ставку налогообложения, которая зависит от годового уровня дохода, приходящегося на конкретного налогоплательщика. В результате тот налогоплательщик, доход которого существенно превышает среднестатистический, уплачивает существенно большую долю налогов. В свою очередь граждане, получающие более низкие доходы, уплачивают налоги по более низкой ставке. Однако в нашей стране такая прогрессивная шкала налогов не принимается к рассмотрению, что фактически приводит к стремительному росту разрыва между наиболее обеспеченными и наиболее бедными слоями населения в уровне доходов. С точки зрения экономической безопасности государства, ситуация, которая в настоящее время складывается в нашей стране, опасно возможностью социального взрыва, поскольку подавляющая часть населения страны стремительно беднеет, в то время как политическая элита страны продолжает наращивать уровень своих доходов, используя средства производства, созданные в советские годы, а также природные ресурсы, которые формально принадлежат всем гражданам нашего государства.

Эффективной формой поддержки незащищенных слоев населения является законодательное установление государственных социальных гарантий.

Специальные виды льгот предоставляются различным группам населения. Среди них: жилищные субсидии по оплате коммунальных услуг малообеспеченным домохозяйствам, бесплатные лекарства участникам Великой Отечественной войны и инвалидам по медицинским показаниям, «материнский капитал» при рождении второго ребенка. Некоторые субъекты Федерации дотируют покупку жилья молодым семьям, а также частично оплачивают коммунальные расходы ветеранам труда.

Основными финансовыми источниками государства, обеспечивающие социальные программы, являются: бюджет; государственные внебюджетные фонды – Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования.

Финансовой основой их функционирования являются поступления от социальных отчислений, доходы от размещения собственных средств на финансовых рынках (Пенсионный фонд),

трансферты из Федерального бюджета и Фонда национального благосостояния.

В Российской Федерации за счет средств бюджетов различных уровней и государственных внебюджетных фондов финансируются выплаты, называемые социальными трансфертами. Социальные трансферты, представляют собой целенаправленную операцию перераспределительного характера, заключающуюся в передаче населению на безвозвратной и безвозмездной основе ресурсов в денежной и натуральной формах, за счет средств бюджетов различных уровней и государственных внебюджетных фондов. К социальным трансфертам относятся пенсии, пособия, стипендии, жилищные субсидии и другие выплаты по социальному обеспечению граждан. Помимо прямых денежных выплат населению к социальным трансфертам относиться финансирование текущих затрат в здравоохранении, образовании, культуре и т. п., а также субсидирование предприятий и организаций, оказывающих услуги социально незащищенным слоям населения, например, субсидии жилищно-коммунальному хозяйству и общественному транспорту.

Денежно-кредитная политика создает определенные условия для стабильного развития экономики, но, к сожалению, не является источником экономического роста в государстве. В долгосрочной перспективе основными факторами, определяющими возможность роста экономики в России можно выделить изменение численности трудовых ресурсов, накопление капитала, рост производительности труда и капитала, внедрение новых технологий. Центральный банк не может воздействовать инструментами денежно-кредитной политики на производительность факторов производства и внедрение технологий. Стремясь поддерживать ценовую стабильность, центральный банк влияет на динамику внутреннего спроса и, как следствие, на интенсивность использования факторов производства. Таким образом, денежно-кредитная политика способствует поддержанию выпуска экономики вблизи потенциального, но не определяет экономический потенциал. Это задает контрциклический характер денежно-кредитной политики.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие виды государственных внебюджетных фондов предусмотрены российским законодательством?
2. На какие расходные обязательства направлена деятельность государственных внебюджетных фондов?

3. К какой категории платежей относятся страховые взносы, подлежащие уплате во внебюджетные фонды?

4. Что относится к формам финансового регулирования?

5. Приведите пример прямой, косвенной и смешанной форм финансового регулирования.

6. Посредством каких инструментов реализуется налоговый метод воздействия на социально-экономические процессы?

7. Что включает в себя уровень налоговой нагрузки?

8. Сформулируйте определение неналогового метода финансового регулирования.

9. Назовите различия между субсидией, дотацией и субвенцией.

10. Перечислите инструменты денежно-кредитного регулирования.

Лекция 5. Государственный и муниципальный кредит.

Понятие государственного и муниципального кредита. Функции кредита. Роль кредита в обеспечении государственных и муниципальных потребностей. Целесообразность использования государственного кредита. Риски в сфере государственного и муниципального кредита. Государственные и муниципальные заимствования.

Понятие государственного долга. Внешний и внутренний государственный долг. Источники погашения государственного долга.

Управление государственным долгом. Риски долговой политики. Эффективность кредита. Коэффициент обслуживания внешнего долга. Методы управления государственным долгом.

Вопросы:

1. Экономическая сущность и назначение государственного кредита.
2. Классификация государственных займов.
3. Государственный и муниципальный долг.

1. Экономическая сущность и назначение государственного кредита

Само понятие кредита является достаточно известным и четко урегулированным в экономической теории. Однако понятие государственного кредита не является таким однозначным и принимаемым всеми исследователями как в области экономических наук, так и в области финансового права.

В дореволюционный период времен в России уже существовали попытки определения содержания понятия государственного кредита, которые сводились к тому, что данное понятие представляет собой временный инструмент мобилизации государственных средств, для реализации какого-то конкретного мероприятия. Такие трактовки имели место быть в период XVIII–XIX вв.

В рассматриваемый нами период времени существовало две разновидности государственного кредита. Первая разновидность представляла собой краткосрочное заимствование денежных средств, связанное с тем, что к моменту совершения запланированных расходов бюджета отсутствовало поступление запланирован-

ных доходов, т. е. наблюдался простой кассовый разрыв во времени. А второй разновидностью назывался именно государственный кредит, который применялся не как инструмент финансового управления, к которому прибегали в случае срочной, но кратковременной необходимости, а как механизм финансового обеспечения важных государственных задач, реализация которых не представлялась возможной в условиях текущего финансирования и с учетом доходов бюджета.

Исходя из понимания этих двух подходов можно сделать вывод о том, что в дореволюционной финансовой науке понятие государственного кредита рассматривалось исключительно как фискальный механизм, в котором государство выступало исключительно в роли заемщика.

Аналогичный подход прослеживается и в научных изысканиях советского периода. Интересной особенностью советского понимания механизма государственного кредита является то, что под ним понимался государственный инструмент заимствования денежных средств у населения, которое в добровольном порядке принимало участие в этом займе. Совокупность отношений советского государственного кредита составляли отношения, возникающие в связи с выпуском и реализацией государственных займов, и отношения в области сберегательного дела, то есть возникающие при привлечении свободных денежных средств населения во вклады в сберегательных кассах.

Особенности идеологического воспитания советских граждан нашли свое отражение и в работах, посвященных исследованию проблем государственных кредитов. Так, по мнению ряда советских исследователей, сам государственный кредит следовало различать в зависимости от того, в капиталистической или коммунистической стране осуществляются рассматриваемые операции. При этом государственный кредит в капиталистических странах рассматривался советскими специалистами как завуалированная форма финансового мошенничества, поскольку, привлекая у трудящегося населения своей страны денежные средства в виде государственного займа, государство, фактически рассчитывалось и по процентам и по суммам основного долга за счет налогов, собираемых с тех же самых граждан, которые предоставили этот заем.

В противовес этому государственный кредит в странах социалистического лагеря представлялся как абсолютно законный и закрепленный советскими правовыми нормами механизм привлечения свободных денежных средств граждан на добровольной осно-

ве, с учетом обязательности возврата и денежного вознаграждения за предоставленные займы.

Особенностью научных исследований в области государственного кредита на дореволюционном этапе развития являлось то, что практически все исследователи сходились во мнении, согласно которому государственный кредит и государственные заимствования представляют собой одно и то же. Разногласия возникали уже по конкретизации содержательного процесса государственного кредитования, а именно по вопросам целей осуществления таких заимствований, экономической целесообразности проведения таких операций, а также оценки последствий использования заимствований на государственном уровне для целей поддержания и развития экономики в масштабах государства. На современном этапе развития науки финансового права отсутствует именно однозначность в определении содержания самого понятия «государственный кредит».

Если же мы перейдем к рассмотрению понятия государственного кредита на современном этапе развития, то обнаружим, что можно выделить три различных подхода к содержанию этой дефиниции.

Сторонники первого подхода отталкиваются от дореволюционных и советских исследований в данной области и сходятся во мнении, что государственный кредит неминуемо ведет к образованию государственного долга, а, следовательно, можно ставить знак равенства между понятиями государственного кредита и государственного займа.

Сторонники второго подхода справедливо замечают, что понятие государственного кредита и государственного кредитования являются взаимосвязанными, а исходя из этого нельзя утверждать, что государственный кредит приводит только лишь к образованию государственного долга. Если государство может выступать в качестве потребителя кредита, то оно также может и осуществлять выдачу этих же кредитов на государственном уровне. Таким образом, существует двойственность содержания понятия государственного кредита.

Наиболее широким с научной точки зрения является третий подход, согласно которому государство, участвуя в кредитных отношениях, может выступать не только заемщиком или кредитором, но и гарантом исполнения обязательств, третьей стороной.

Опасностью третьего подхода является то, что государственные гарантии начинают рассматриваться в свете кредитных отношений, что может привести к искажению действительности.

В реальности ситуация складывается таким образом, что заем (кредит) и гарантия представляют собой разные виды обязательств, существующие в рамках различных видов общественных отношений. Заем (кредит) осуществляется в рамках кредитного отношения на условиях возвратности, срочности и возмездности. Гарантия же является одним из способов надлежащего обеспечения исполнения обязательств третьего лица.

В процессе совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ названная законодательная формулировка государственных заимствований была исключена из Бюджетного кодекса РФ.

В доктрине финансового права прочно утвердилось мнение о том, что государственный кредит неминуемо приводит к образованию государственного долга. Действующее законодательство предусматривает, что государство на рынке долговых обязательств может выступать в качестве должника в рамках осуществления государственных заимствований, а также гаранта по выданным государственным гарантиям.

Признавая же государственное кредитование частью государственного кредитного механизма, сам собой напрашивается вывод о том, что последствиями функционирования государственного кредита является образование не только государственного долга, но и так называемых государственных долговых активов (долга перед государством), которые выступают материальным выражением другой части кредитных отношений с участием государства.

Однако Бюджетный кодекс РФ оперирует другим понятием — «внешние долговые требования Российской Федерации», которое увязывается лишь с зарубежными долговыми активами, оставляя в стороне их внутреннюю часть, и применимо только в отношении кредитной деятельности РФ.

Рассматривая государственные долговые обязательства по государственным заимствованиям (так называемая кредиторская задолженность) как пассив государственного хозяйства, а выданные государственные кредиты (так называемая дебиторская задолженность) как его актив, использование категорий «государственный долг» и «государственный долговой актив» с позиции последствий функционирования государственного кредита представляется более логически обоснованным.

Государственный кредит как одна из форм кредитных отношений имеет следующие признаки кредита:

1. Субъектов кредитной сделки, которыми выступают кредитор и заемщик.

2. Мобилизация свободных денежных средств хозяйствующих объектов и населения на принципах возвратности, срочности (в отдельных случаях возможен беспроцентный заем ресурсов).

3. Возможность использования государственных кредитных операций внутри страны и в международных отношениях.

Основу государственных кредитных отношений формируют заимствования, т. е. государство выступает главным образом в роли заемщика на внутреннем и внешнем рынках капитала. Все остальные его функции (бюджетное кредитование, предоставление гарантий) возникли в процессе эволюции кредитных отношений, когда для этого создавались необходимые экономические условия. Как участник международных кредитных отношений Российская Федерация получает следующие кредиты.

1. Целевой иностранный кредит (заимствование – форма финансирования проектов, включенных в программу государственных внешних заимствований РФ, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и платной основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов). Целевые иностранные кредиты включают связанные кредиты зарубежных стран, иностранных юридических лиц и нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

2. Связанные кредиты иностранных государств и иностранных юридических лиц – форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупки товаров, работ и услуг за счет средств зарубежных стран и иностранных юридических лиц в основном в стране кредитора.

3. Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций – форма привлечения средств на возвратной и платной основах для приобретения, главным образом на конкурсной основе, товаров, работ и услуг в целях реализации инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет средств международных финансовых организаций.

Итак, назначение государственного кредита состоит в том, что с его помощью государство мобилизует дополнительные финансовые ресурсы. В случае дефицита федерального бюджета дополнительно мобилизуемые финансовые ресурсы направляют на покрытие разницы между бюджетными расходами и доходами. При положительном бюджетном сальдо мобилизуемые с помощью данного кредита средства непосредственно используют для финансирования экономических и социальных программ.

Как метод увеличения финансовых возможностей государства (без повышения совокупного спроса на деньги и объема денежной

массы в обращении) этот кредит может выступать важным фактором ускорения экономического и социального развития страны.

Функции государственного кредита:

- 1) перераспределительная;
- 2) формирование и использование централизованного фонда;
- 3) замещение действительных денег кредитными;
- 4) контрольная функция.

В настоящее время государство выступает как заемщик, в силу:

- финансирования дефицита бюджета;
- покрытия временных разрывов в поступлении доходов;
- рефинансирования уже имеющейся задолженности;
- финансирования целевых программ.

Государственный кредит оказывает влияние на величину бюджетного фонда и, прежде всего, на структуру расходов и условия воспроизводства.

Отношения ГК в России предполагают, что заемщиком, кредитором и гарантом может выступать либо государство в целом (РФ) либо субъекты РФ.

Государство, как кредитор, выступает в отношении бюджетов нижестоящего уровня и юридических лиц. В отношении практики государственного кредита используются бюджетные кредиты и бюджетные ссуды.

Бюджетная ссуда – это бюджетные средства, предоставляемые бюджету на возвратной или безвозмездной основах на срок не более 6 месяцев, в пределах финансового года. Не используются с 2005 года.

Бюджетный кредит – это форма осуществления бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств бюджету другого уровня или юридическим лицам на возвратной или возмездной основах. БК бюджетам других уровней является формой межбюджетных трансфертов и предоставляется на срок не более 1 года.

В случае если предоставленные бюджетные кредиты не погашаются в установленный срок, на непогашенную часть могут начисляться штрафы и пени. В этом случае, непогашенная часть кредита, процентов, штрафов, погашается за счет дотаций, полученного из вышестоящего бюджета, а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации или местных бюджетов.

В РФ за счет средств Федерального Бюджета могут предоставляться следующие формы Бюджетного Кредита:

- товарный кредит (как правило, аграрному сектору);
- льготные кредиты администрациям крайнего севера для сезонного завоза товаров;
- льготные кредиты конверсионным предприятиям;
- льготные кредиты предприятиям отдельных отраслей;
- налоговые кредиты, предусмотренные налоговым законодательством;
- бюджетные кредиты субъектам РФ и ОМС.

Обязательным условием предоставления бюджетного кредита является предварительная проверка финансового состояния получателя бюджетного кредита, которая проводится финансовым органом либо другим уполномоченным органом.

А в рамках международного кредита Правительство РФ имеет право предоставлять кредиты правительствам иностранных государств в соответствии с двусторонними договорами за счет средств федерального бюджета.

В рамках государственного кредита существуют государственные и муниципальные гарантии.

Гарантии – способ обеспечения гражданско-правовых обязательств в силу которого РФ, СРФ или МО дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная или муниципальная гарантия обязательства перед третьими лицами полностью или частично. Как правило, они предоставляются на конкурсной основе.

Общая сумма предоставленных государственных гарантий учитывается в составе государственного долга как вид долговых обязательств.

2. Классификация государственных займов

Понятия государственный кредит и государственный заем в финансовой литературе часто трактуют как синонимы. Однако следует иметь в виду некоторые различия между ними. Государственный кредит – более широкое понятие, чем государственный заем. Он включает в себя денежные отношения по поводу мобилизации и использования денежных средств при помощи заключения кредитных договоров и договоров займа. Государственный заем объединяет только систему денежных отношений в соответствии с требованиями договоров займа, т. е. условий самих договоров и предоставления государственных гарантий. Такие гарантии предоставляет, как правило, Министерство финансов РФ под конкретные займы.

Государственные займы классифицируют по следующим признакам:

- 1) по степени централизации заемных средств (заемщика): федеральные; субфедеральные (субъектов Федерации); местных органов власти (муниципальные займы);
- 2) по месту размещения: внутренние и внешние;
- 3) по способу размещения: обращаемые и не обращаемые на рынке;
- 4) по срокам действия: краткосрочные (до 1 года); среднесрочные (от 1 года до 5 лет); долгосрочные (свыше 5 лет);
- 5) по степени обеспеченности: обеспеченные и не обеспеченные имуществом;
- 6) по параметрам доходов: процентные (с дисконтом, без дисконта), беспроцентные; бескупонные; купонные (с нулевым, твердым доходом, плавающим доходом).

Под внутренним государственным займом понимают совокупность денежных отношений на финансовом рынке на территории данной страны, связанных с формированием денежных фондов государства и финансированием государственных расходов в национальной валюте.

Для выпуска такого займа необходимы следующие условия:

- объективная потребность государства и органов местного самоуправления в финансовых ресурсах;
- наличие временно свободных денежных средств у хозяйствующих субъектов и населения;
- спрос инвесторов на ценные бумаги государства и органов местного самоуправления.

Внешний государственный заем представляет собой совокупность денежных отношений, складывающихся на международных финансовых рынках, и заимствование средств в иностранной валюте у зарубежных кредиторов и вкладчиков.

С помощью займов решают следующие задачи:

- 1) бюджетные займы выпускают для покрытия государственных расходов в связи с дефицитом бюджетов разных уровней;
- 2) инвестиционные займы осуществляют в целях финансирования долгосрочных проектов и программ государственного значения;
- 3) социальные займы предназначены для финансового обеспечения региональных социальных программ.

3. Государственный и муниципальный долг

В теоретическом аспекте государственный долг характеризуется совокупностью денежных отношений в процессе перераспределения финансовых ресурсов для формирования централизованного денежного фонда на условиях срочности, платности и возвратности (с учетом регулирования задолженности перед кредиторами) в целях реализации функций государства.

Подобное определение государственного долга характерно для всех стран и, особенно для России, в случаях, когда сумма внутренней и внешней задолженности достаточно велика и носит систематический характер.

Анализируя бюджетное законодательство можно определить, что государственный долг Российской Федерации представлен в структуре федерального бюджета, закрепляется и регулируется нормативно-правовыми актами в двух аспектах:

- 1) как источник финансирования дефицитов бюджетов;
- 2) как вид расхода бюджетов.

Подобное закрепление и регулирование представлено БК РФ и федеральными законами о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. По сравнению с другими зарубежными странами, правовое регулирование государственного долга в России прямо не закреплено в Конституции РФ. В некоторых зарубежных странах, в частности, например, Бельгии, Германии, Швеции и др., в конституциях государств финансовая проблематика выделяется как самостоятельный раздел, что указывает на важность и стратегичность отношений в сфере государственного долга, поскольку правовое регулирование финансовой деятельности государства в этой сфере осуществляется на конституционном уровне.

В настоящее время государственный долг как источник финансирования дефицитов бюджетов находит свое закрепление в ст. 19 БК РФ, в которой установлен состав бюджетной классификации и одним из элементов данной классификации указаны источники финансирования дефицитов бюджетов, раскрываемые ст. 23 БК РФ.

В практическом аспекте государственный или муниципальный долг – обязательства Правительства РФ, перед физическими и юридическими лицами РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями и иными субъектами международного права, а также обязательства по государственным гарантиям, предоставленным РФ.

Обеспечением государственного долга России служит все имущество, составляющее государственную казну.

Долговые обязательства Российской Федерации могут существовать в виде обязательств (ст. 98 БК РФ) по:

1) кредитам, привлеченным от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;

2) государственным ценным бумагам, выпущенным от имени Российской Федерации;

3) бюджетным кредитам, привлеченным в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

4) государственным гарантиям Российской Федерации;

5) иным долговым обязательствам, ранее отнесенным в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

Государственный долг состоит из задолженности прошлых лет и вновь возникшей задолженности. РФ не несет ответственности по долговым обязательствам национально-территориальных образований РФ, если они не были гарантированы Правительством РФ. Форма долговых обязательств национально-государственных и административно-территориальных образований РФ и условия их выпуска определяются самостоятельно на местах.

В зависимости от валюты, в которой выпускаются займы, БК РФ делит их на две группы: внутренние и внешние, которые отличаются также видами заемных инструментов, условиями размещения, составом кредиторов.

Кредиторами по внутренним займам преимущественно выступают физические и юридические лица, являющиеся резидентами государства, хотя определенная их часть может приобретаться и иностранными инвесторами. Внутренние займы выпускаются в национальной валюте. Для привлечения средств эмитируются ценные бумаги, пользующиеся спросом на национальном фондовом рынке. Для дополнительного поощрения инвесторов используются различные налоговые льготы.

Необходимо отметить, что сам по себе государственный долг не является каким-то негативным инструментом, приводящим к необратимому разрушению экономики страны. Однако при этом следует четко понимать, что использование внешних заимствований должно быть самым тщательным образом выверено и проанализировано, потому что последствия необдуманных

шагов в этой сфере деятельности способны нанести непоправимый ущерб промышленному и экономическому потенциалу любого государства.

Для государственного долга характерны следующие признаки:

- с макроэкономической позиции он выражен только в денежной форме;
- относительно постоянный характер, так как прежние долговые обязательства можно рефинансировать за счет формирования новых долговых обязательств государства;
- вещественным носителем долга выступают государственные заимствования на финансовом рынке.

Государственный долг представляет собой величину меньшую, чем государственный кредит. Последний включает в себя два составляющих элемента: кредит (заем) выданный и кредит полученный. В состав государственного долга входит только кредит, полученный от внутренних и внешних кредиторов (заимодавцев), т. е. сумма задолженности по всем государственным обязательствам и процентов по ним перед этими кредиторами.

По видам кредиторов различают внутренний и внешний государственный долг. Внутренний долг – обязательства, возникшие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, выраженные в иностранной валюте, в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований). Внешний долг – обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов РФ и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте, в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

Отметим, что подобная классификация условна в связи с усложнением экономических связей между государствами и внутри страны – между субъектами правовых отношений.

В составе государственного долга учитываются долговые обязательства в следующих формах:

- кредитные соглашения и договоры, заключенные от имени РФ с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- в форме государственных ценных бумаг, выпускаемых от имени РФ;
- договоры о предоставлении государственных гарантий РФ, договоры поручительства РФ по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами;

- переоформленные долговые обязательства третьих лиц в государственный долг РФ на основе принятых законов;
- соглашения и договоры (в том числе и международные), заключенные от имени РФ по пролонгации и реструктуризации долговых обязательств прошлых лет.

Традиционно в области права многими авторами (Н. М. Артемов, А. В. Карташов, Ю. А. Крохина, О. В. Саввина, Е. В. Соловова, Д. Л. Хейло, И. П. Хомич и др.) принято выделять функции государственного кредита, среди которых преобладают регулирующая, распределительная и контрольная. Поскольку государственный кредит и государственный долг – взаимосвязанные институты в рамках бюджетной системы, представляется необходимым выявить функции и государственного долга.

В связи с этим предлагается в качестве основных функций государственного долга, по аналогии с государственным кредитом рассматривать фискальную; распределительную; регулирующую; контрольную; стимулирующую.

Сущность фискальной функции государственного долга заключается в том, что государство, выступая в качестве заемщика, обеспечивает дополнительные средства для финансирования своих расходов.

В большинстве зарубежных стран, а также в Российской Федерации, государственные займы являются основным источником финансирования бюджетного дефицита. В современных условиях доходы, полученные посредством государственных займов, становятся вторым после налогов методом финансирования расходов бюджета. Положительное воздействие фискальной функции государственного долга заключается в том, что налоговое бремя более равномерно распределяется во времени. Налоги являются основным, но не единственным источником финансирования расходов, связанных с обслуживанием и погашением государственного долга. Источники финансирования этих расходов зависят от направления использования привлеченных средств. В случае производительного вложения капиталов, созданные объекты после вступления в действие начинают приносить прибыль, за счет которой может произойти погашение долга. Соответственно усиление налогового бремени в этом случае не происходит, а осуществляется перенос налогового бремени на другие поколения в случае непроизводительного использования привлекаемых государством средств. Фискальная функция тесно взаимосвязана с распределительной функцией государственного долга, которая заключается в том, что позволяет перераспределить денежные ресурсы в соответствии с потребностями

экономики в целом и необходимостью поддержки или развития какого-либо направления социально-экономической деятельности. С помощью данной функции происходит формирование централизованных денежных фондов государства и их использование на принципах срочности, возвратности и возмездности.

Регулирующая функция государственного долга связана с тем, что государство, являясь субъектом долговых отношений, воздействует на состояние денежного обращения, уровень ставок на рынке денег и капиталов, на производство и занятость. Государство, выступая на финансовом рынке в качестве заемщика, увеличивает спрос на заемные средства и тем самым способствует росту цены кредита. Чем выше спрос государства, тем выше уровень ссудного процента, тем более дорогим кредит становится для иных субъектов кредитных отношений. Увеличение стоимости заемных средств сокращает инвестиции в сферу производства, но в то же время происходит стимулирование накоплений в виде приобретения государственных ценных бумаг. Кроме того, государственный долг в форме долговых финансовых инструментов является самостоятельным механизмом проведения денежной политики, так как посредством купли-продажи данных долговых обязательств государство может увеличивать или уменьшать денежную массу в экономике.

Таким образом, используя государственный долг в качестве инструмента регулирования экономики, государство получает возможность проводить ту или иную финансовую политику.

Специфика контрольной функции государственного долга проявляется в том, что государство осуществляет контроль за целевым использованием средств, сроками их возврата и своевременностью уплаты процентов, а также выбирает наиболее оптимальный метод управления государственным долгом, способствующий своевременным выплатам процентов или погашению долговых обязательств.

Стимулирующая функция государственного долга характеризуется тем, что возможна экономическая стабилизация в процессе стимулирования экономики. Наличие государственного долга может способствовать увеличению темпов развития экономики для более быстрого погашения долговых обязательств. В случае эффективного использования привлеченных денежных средств происходит активное стимулирование финансируемых производственных сфер, позволяющее вернуть заимствованные средства в установленный срок, а в конечном итоге и вообще отказаться от привлекаемых денежных средств.

Существование государственного долга автоматически подразумевает обязанность государства по его управлению. Под управле-

нием государственным долгом понимают совокупность действий государства в лице его уполномоченных органов по регулированию величины, структуры и стоимости обслуживания государственного долга.

Цель управления государственным долгом заключается в нахождении оптимального соотношения между потребностями государства в дополнительных финансовых ресурсах и затратами по их привлечению, обслуживанию и погашению.

В основу управления государственным долгом положены следующие принципы:

- безусловности – обеспечение точного и своевременного выполнения обязательств государства перед инвесторами и кредиторами без выставления дополнительных условий;

- единства учета – учет в процессе управления государственным долгом всех видов ценных бумаг, эмитированных федеральными органами власти, органами власти субъектов федерации и органами местного самоуправления;

- единства долговой политики – обеспечение единого подхода в политике управления государственным долгом со стороны федерального центра по отношению к субъектам федерации и муниципальным образованиям;

- согласованности – создание максимально возможной гармонизации интересов кредиторов и государства-заемщика;

- снижения рисков – выполнение всех необходимых действий, позволяющих уменьшить как риски кредитора, так и риски инвестора;

- оптимальности – создание такой структуры государственных займов, при которой выполнение обязательств по ним было бы сопряжено с минимальными затратами и минимальным риском, а также оказывало бы наименьшее отрицательное влияние на экономику страны;

- гласности – предоставление достоверной и своевременной информации о параметрах займов всем заинтересованным в ней пользователям.

Понятие управления государственным долгом может рассматриваться в широком и узком смыслах.

Управление государственным долгом в широком смысле предполагает:

- формирование политики в отношении государственного долга;

- определение основных показателей и предельных значений государственной задолженности;

- установление основных направлений воздействия на микро- и макроэкономические показатели;
- выделение приоритетных направлений использования привлеченных ресурсов и т.д.

Определение политики в отношении государственного долга и его верхний предел устанавливают законодательные органы власти, а оперативное управление им осуществляет исполнительная власть.

Управление государственным долгом в узком смысле предполагает определение условий выпуска, обращения и погашения конкретных государственных ценных бумаг.

Управление государственным долгом может осуществляться с помощью следующих методов:

- рефинансирования – погашения части государственного долга за счет вновь привлеченных средств; конверсии – изменения доходности займа; консолидации – превращения части имеющейся задолженности в новую, с более длительным сроком погашения. Чаще всего использование этого приема связано с желанием государства устранить опасность, которая может грозить денежно-кредитной системе в случае массовых требований по погашению задолженности; новации – соглашения между государством-заемщиком и кредиторами по замене обязательств в рамках одного и того же кредитного договора; унификации – решения государства об объединении нескольких ранее выпущенных займов; отсрочки – консолидации при одновременном отказе государства от выплаты дохода по займам; дефолта – отказа государства от уплаты государственно-го долга.

В целях повышения эффективности применения финансово-правовых норм, регулирующих отношения в сфере государственного долга, учитываются особенности реализации фискальной, распределительной, регулирующей, контрольной и стимулирующей функций государственного долга при реализации задач, стоящих перед государством. Функции государственного долга по своей сущности схожи с функциями финансов, в силу того, что государственный долг, как следствие государственного кредита, может быть представлен в финансовой системе государства. Наличие государственного долга в составе бюджетной классификации и структуре бюджета как источника финансирования дефицита бюджета и вида его расходов, позволяет наиболее оптимально охарактеризовать правовое регулирование видов государственного долга, в частности, внутреннего и внешнего.

Вопросы для самоконтроля:

1. Сформулируйте понятие государственного (муниципального) кредита.
2. Перечислите и раскройте содержание функций государственного кредита.
3. Что представляют собой государственные займы?
4. Сформулируйте понятие государственного долга?
5. В каких формах существуют долговые обязательства?
6. Назовите правовую основу регулирования государственного кредита и долга.
7. Какие методы управления государственным долгом известны, приведите примеры?
8. Какие функции государственного долга выделяют?
9. В чем выражается стимулирующая функция государственного долга?

Глава 3. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

Лекция 1. Финансовая политика и управление финансами

Финансовая политика: понятие, уровни, виды. Финансовая политика государства, ее содержание. Цели и задачи финансовой политики государства. Взаимосвязь экономической и финансовой политики. Финансовая стратегия и тактика. Типы финансовой политики государства.

Современная финансовая политика в России: основные направления, цели, проблемы. Бюджетная политика. Налоговая политика. Таможенная политика. Кредитно-денежная политика. Инвестиционная политика. Валютная политика. Финансовые аспекты социальной политики.

Общее понятие об управлении финансами. Объекты и субъекты управления финансами. Основные принципы управления финансами. Цели финансового управления. Функции управления финансами. Правовые основы управления финансами в Российской Федерации. Органы управления финансами, их функции. Содержание и цели финансового планирования и прогнозирования. Методы финансового планирования. Финансовое прогнозирование. Финансовый менеджмент.

Вопросы:

1. Содержание и цели финансовой политики государства.
2. Типы и модели финансовой политики.
3. Основные направления финансовой политики в России.
4. Финансовый механизм, его роль в реализации финансовой политики.
5. Управление финансами: понятие, объекты и субъекты управления, функции. Финансовый менеджмент.

1. Содержание и цели финансовой политики государства

Показатель успешного функционирования экономики государства во многом определяется способностью органов государственной (муниципальной) власти успешно выполнять возложенные на них задачи по обеспечению обороноспособности государства, развитию образования, здравоохранения, культуры и спорта, повы-

шению уровня жизни населения, совершенствованию основополагающих сфер жизни населения. Реализация обозначенных позиций допустима лишь при благополучном обеспечении и ведении финансовой политики государства и муниципальных образований.

Ежегодные Послания Президента Российской Федерации, определение новых направлений бюджетной, налоговой, таможенной политик государства, опирающихся на тенденции развития мировой и национальной экономик, объясняют актуальность дифференциации, возникающей в финансовых отношениях в отраслях, сферах, изменяются источники формирования финансовых ресурсов и формы применения.

В таких условиях государство проводит финансовую политику, вырабатывает и принимает комплекс целенаправленных государственных мер в сфере управления финансами для максимально эффективного и рационального использования финансовых ресурсов в ходе реализации экономической политики государства.

Субъектами финансовой политики являются органы законодательной и исполнительной власти. Именно эти участники анализируют состояние, вырабатывают, предлагают и утверждают основные направления дальнейшего развития финансовых отношений по вверенным направлениям деятельности, потребность в особой организации финансово-хозяйственной деятельности.

Объектами финансовой политики является совокупность финансовых отношений и финансовых ресурсов, образующих сферы и звенья финансовой системы государства.

Содержание финансовой политики раскрывается через принимаемую концепцию развития финансов; выявление основных направлений использования финансов на текущий год и планируемый период; определение возможных путей реализации основных направлений использования финансов на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

Разработка научно обоснованной концепции развития финансов проводится с целью выявления необходимости внедрения планируемых мер, разработанных в рамках финансовой политики и обоснования требуемых изменений. В современных условиях финансовая политика большинства государств основывается на различных концепциях государственного регулирования экономики. В зависимости от состояния национальной экономики (экономический спад, депрессия (стагнация), оживление, экономический подъем), участники властных структур применяют сдерживающую или стимулирующую (стабилизационную) финансовую политику.

На стадиях экономического цикла, для которых характерны снижение платежеспособного спроса населения, низкие доходы субъектов хозяйствования, уменьшение инвестиционной активности инвесторов, рост уровня безработицы, государство использует стабилизационную финансовую политику, которая связана со стимулированием деловой активности субъектов через облегчение налогового бремени, увеличение государственных расходов на поддержку стратегически и социально значимых отраслей экономики. В этих условиях государство привлекает дополнительные финансовые ресурсы на финансовом рынке.

На этапах восстановления и экономического подъема растет деловая активность представителей бизнеса, объем доходов населения, увеличивается товарооборот, снижается социальная напряженность в обществе. В таких условиях государство имеет возможность увеличить размер мобилизуемых доходов, досрочно погашать имеющиеся долговые обязательства, проводить активную инвестиционную и инновационную политику. Для такого характера отношений характерна политика сдерживающего характера, сопровождаемая поэтапным снижением государственных расходов на стадиях экономического оживления и подъема и ростом налоговой нагрузки на стадии экономического подъема для предупреждения спада экономического роста.

В постоянно изменяющихся условиях развития национальной и мировой экономик, единственное, что может стать инструментом, обеспечивающим упреждение существующих экономических угроз – стабилизаторы. Успешное функционирование которых зависит от существующих прогнозов социально-экономического развития государства, грамотной налоговой, таможенно-тарифной политик.

Определение основных направлений обозначенных политик использования финансов текущий год и плановый период основывается на целях, задачах, основных направлениях экономической политики государства, определении приоритетных отраслей, корректировке полномочий органов государственной власти в бюджетно-финансовой сфере, оценке положения государства с позиции мировых держав.

Разработка конкретных путей реализации основных направлений использования финансов предполагает выработку путей решения поставленных целей и задач, которые будут способствовать реализации основных направлений финансовой политики на определенном отрезке времени. Так, например, если ее задачей является снижение объема государственного долга Российской Федерации,

то должны быть определены возможные пути реализации этой задачи, среди которых можно назвать досрочное погашение имеющихся долговых обязательств, снижение объема заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках, проведение переговоров с кредиторами о возможности списания части долга. Однако следует учитывать, что разработка механизма осуществления названных мероприятий по управлению государственным долгом Российской Федерации, его правовая регламентация относятся не к финансовой политике, а к ее реализации соответственно в финансовом механизме и нормах финансового права.

Финансовую политику можно классифицировать по территориальному признаку как общегосударственную (федеральную), региональную и местную. Разработка уровневой финансовой политики способствует обеспечению стабильности развития как государства, и каждого субъекта Российской Федерации.

Исходя из учета и действия во времени выделяют финансовую стратегию и финансовую тактику.

В отношении финансовой стратегии заложены крупномасштабные цели и задачи финансовой политики, оказывающие влияние на развитие всего общества. Реализация обозначенных задач всегда имеет долговременный характер. К примерам финансовой стратегии можно отнести множество реформ национального значения (фискальные, пенсионные, в сфере образования, здравоохранения, культуры, кинематографии), управление государственным кредитом и долгом. Финансовая тактика объединяет задачи и мероприятия финансовой политики, которые относятся к определенному этапу экономического развития и должны быть реализованы в конкретном финансовом периоде. Примером финансовой тактики являются снижение ставки налога на добавленную стоимость, отмена упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти в бюджетном процессе, введение адресных социальных льгот и гарантий малоимущим, нуждающимся, малообеспеченным слоям населения. При этом финансовые мероприятия тактического характера должны проводиться в рамках финансовой стратегии и не могут противоречить ей во избежание возникновения отрицательных последствий их воздействия на функционирование финансовой системы и экономики в целом.

Через объект воздействия выделяют финансовую политику в сфере финансов хозяйствующих субъектов и финансовую политику в сфере государственных(муниципальных) финансов.

Практически доказано, что показатели и эффективность финансовой политики зависят от руководства следующими принципами:

1) научно обоснованного подхода к разработке концепции финансовой политики, отвечающей требованиям соответствия реальному состоянию и развитию экономики государства, научной составляющей, закономерностям развития жизни общества;

2) предупреждение и прогнозирование возможных последствий реализации предполагаемых мероприятий при определении основных направлений использования финансов на текущий и плановый период и в ходе разработки конкретных путей реализации основных направлений использования финансов;

3) учет практической деятельности в предшествующем периоде с целью учета положительного опыта и отрицательных последствий, способных оказать влияние на развитие экономики;

4) четкое определение индикаторов состояния экономики для оценки эффективности финансовой политики;

5) учет территориальных, климатических и иных особенностей, оказывающих воздействие на результат политики в области международного сотрудничества по вопросам бюджета и его расходов;

6) комплексный подход при выработке и проведении финансовой политики, предполагающий согласование целей и задач бюджетной политики, политики в области государственного социального страхования.

Для успешной реализации задач, стоящих перед финансовой политикой важно, чтобы все ее направления соотносились с другими видами государственной политики: денежно-кредитной политикой, банковской, ценообразующей, политикой страхования, валютной политикой государства;

7) учет внутреннего положения и международных позиций государства, которые определяют особенности его экономического развития. Финансовая политика государства строится с учётом конкуренции на мировых рынках, предусматривается финансовая поддержка собственных производителей и экспортёров, защита интересов национальных компаний за рубежом, возможность привлечения иностранных инвестиций в экономику государства.

К основным целям финансовой политики можно отнести следующие:

1. Повышение объема и эффективности использования финансовых ресурсов.

2. Оздоровление и структурная перестройка экономики: повышение в общем объеме производства доли наукоемких отраслей и отраслей, обеспечивающих развитие социальной сферы, упорядочивание денежного обращения и восстановление конвертируемости рубля.

3. Достижение более высокого уровня жизни населения на основе развития отраслей промышленности и сельского хозяйства. Социальная направленность финансовой стратегии проявляется не только в изыскании возможностей увеличения финансовых ресурсов, направляемых на повышение качества и уровня жизни, но и в новом подходе к главной цели экономической политики. Уровень жизни – показатель, характеризующий как уровень производства и его развитие, так и направление, структуру использования финансовых ресурсов.

4. Снижение скорости инфляции.

5. Сокращение амплитуд экономических циклов (финансовой политика здесь как инструмент борьбы со спадами).

2. Типы и модели финансовой политики

Использование того или иного типа финансовой политики определяется особенностями текущего этапа развития экономики и социальной сферы, интересами правящих партий и социальных групп и господствующими теоретическими концепциями, влияющими на экономический и политический курс государства. Все это обеспечивает сохранение и развитие существующей в данном государстве системы общественных отношений.

Анализ применявшейся различными государствами финансовой политики позволяет выделить три ее основных типа: классическую; регулируемую и планово-директивную.

1. До конца 20-х годов прошлого века основным типом финансовой политики большинства государств считался классический, основанный на трудах классиков политэкономии А. Смита (1723–1790) и Д. Рикардо (1772–1823) и их последователей. Основное ее направление – невмешательство государства в экономику, сохранение свободной конкуренции, использование рыночного механизма как главного регулятора хозяйственных процессов. Следствием этого было ограничение государственных расходов и налогов, обеспечение условий для формирования и исполнения равновесного (сбалансированного) бюджета.

Финансовый механизм строился исходя из этих целей финансовой политики. Государство стремилось к уменьшению расходов бюджета, сводившихся в основном к расходам на военные цели, выплате процентов по государственному долгу и его погашению и управлению. Система налогообложения должна была создать необходимое поступление средств для обеспечения сбалансиро-

ванного бюджета государства, причем основу составляли косвенные и имущественные налоги, которые были достаточно просты и эффективны с точки зрения механизма их взимания. Система управления финансовой деятельностью была сосредоточена, как правило, в министерстве финансов (казначействе).

2. Бурное развитие производительных сил в XIX в. изменило подход к финансовой политике. Особенно остро встал вопрос в условиях осложнения экономических, политических и социальных проблем большинства государств. В этот период в индустриально развитых странах осуществлялся переход к регулирующей финансовой политике. В ее основу была положена экономическая теория английского экономиста Дж. Кейнса (1883–1946) и его последователей. Они исходили из необходимости вмешательства и регулирования государством циклического развития экономики. Финансовая политика наряду с ее традиционными задачами стала преследовать цель использовать финансовый механизм для регулирования экономики и социальных отношений в целях обеспечения полной занятости населения. Основными инструментами вмешательства в экономику становятся государственные расходы, за счет которых формируется дополнительный спрос. Поэтому государственные расходы обеспечивают рост предпринимательской деятельности, увеличение национального дохода и способствуют сокращению безработицы путем стимулирования через финансы новых рабочих мест.

Система налогов в условиях регулирующей финансовой политики кардинально изменяется. Главным механизмом регулирования становится прогрессивный подоходный налог. Большое внимание в финансовом механизме уделяется системе государственного кредита, на основе которого проводится политика дефицитного финансирования. Государство активно развивает применение долгосрочных и среднесрочных займов. Рынок ссудных капиталов становится второстепенным, а для регулирования экономики применим дефицит бюджета.

Трансформируется система управления финансами. На смену одному органу управления приходит несколько самостоятельных специализированных органов. Появляются отдельные службы, занимающиеся планированием бюджета и бюджетных расходов, их финансированием, контролем за поступлением налогов, управлением государственным долгом.

В целом кейнсианская регулирующая финансовая политика показала свою сравнительную эффективность в индустриально развитых странах, обеспечив стабильный экономический рост, высо-

кий уровень занятости населения и эффективную систему финансирования социальных потребностей в большинстве этих стран.

В 70-х годах в основу финансовой политики была положена нео-консервативная стратегия, связанная с неоклассическим направлением экономической теории. Эта разновидность финансовой политики ограничивает вмешательство государства в экономику и социальную сферу. Регулирование экономики становится многоцелевым за счет таких областей как денежное обращение, кредит, валютный курс, социальные факторы экономики, структурную перестройку хозяйства и другие процессы, находящиеся в кризисном состоянии.

Финансовый механизм в этих условиях исходит из необходимости сокращения объема перераспределения национального дохода через финансовую систему, снижения бюджетного дефицита, стимулирования роста сбережений как источника производственного инвестирования. Ставится задача по сокращению налогового бремени.

3. Планово-директивная финансовая политика применялась в странах административно-командной системы правления. Эта система управления позволяла осуществлять прямое руководство финансами и всеми сферами экономики. Цель такой финансовой политики заключалась в обеспечении максимальной концентрации финансовых ресурсов у государства для последующего перераспределения в соответствии с основными направлениями государственной политики.

Регулирование использования денежных доходов населения осуществлялось посредством подоходного налога. Кроме того, часть средств изымалась путем размещения фактически принудительных государственных займов. Свободные средства населения, помещенные в систему сберегательных касс, также направлялись в бюджет в виде специального безоблигационного займа.

Изъятие средств у местных органов власти обеспечивалось ограничением собственных источников доходов местных бюджетов. Система таких местных доходов включала небольшие по объему доходы, удельный вес которых в бюджете не превышал 10–15 % общей суммы доходов. В связи с этим уровень доходов местных бюджетов полностью зависел от объема средств, выделяемых им из вышестоящих бюджетов в порядке бюджетного регулирования.

Расходы бюджетов определялись исходя из приоритетов, установленных государственным планом. Средства выделялись на затраты, как правило, без их увязки с возможным получаемым эффектом. В связи с этим значительные ресурсы использовались непроизо-

дительно. В то же время покрытие расходов на социальные нужды осуществлялось остаточным методом по минимальным нормам, что отрицательно сказывалось на развитии отраслей социальной сферы.

Управлением финансами занималось Министерство финансов, иных государственных управленческих органов в этой сфере не существовало.

Планово-директивная финансовая политика показала свою достаточно высокую эффективность в годы, когда требовалась максимальная концентрация финансовых ресурсов для обеспечения чрезвычайных расходов государства (в годы Великой Отечественной войны, восстановления народного хозяйства и т. п.).

Основными элементами (слагаемыми) финансовой политики в переходный период РФ явились:

- 1) приватизация;
- 2) развитие кредитного рынка;
- 3) развитие страхового рынка;
- 4) пенсионная реформа;
- 5) политика в отношении убыточных предприятий;
- 6) развитие рынка ценных бумаг;
- 7) антимонопольная политика.

Целями бюджетной политики в этот период были:

- сбалансированность доходов и расходов;
- оптимизация расходов (например, только 1 льгота);
- оптимизация заимствований;
- определение доли ВВП, которая перераспределяется через государственный бюджет (около 50 %).

Для налоговой политики важны были: обеспечение государства доходами и при этом достаточные реальному сектору экономики необходимые финансовые ресурсы; определение оптимального соотношения прямых и косвенных налогов.

Таможенная политика преследовала цель установить ограничение или устранить его в отношении доступа товаров на внешний и внутренний рынок; кредитно-денежная политика обеспечивала контроль за инфляцией, устойчивостью рубля; занималась повышением золотовалютных запасов и созданием условий для функционирования эффективной банковской системы.

Инвестиционная политика преследовала цели создания благоприятных условий для инвестирования; минимизацию рисков у инвесторов и защиту их прав. Не обошлось и без политики в области рынка ценных бумаг, направленной на повышение капитализации рынка, т. е. увеличение рыночной стоимости обращающихся ценных бумаг, прежде всего акций, создание безопасного рынка.

Модели финансовой политики.

Ведущие экономисты выделяют три модели финансовой политики:

- политика экономического роста;
- политика стабилизации;
- политика ограничения деловой активности.

Под политикой экономического роста понимаем систему финансовых мер, направленных на увеличение фактических объемов валового национального продукта и повышение уровня занятости. Данная политика можно сказать стимулирующая, основанная на росте государственных расходов; снижении налогового бремени.

Если же правительство использует меры фискальной политики и политики государственных расходов, пытаясь удержать объем выпуска продукции на его типичном для рассматриваемой страны уровне и поддержать стабильность цен, то считается, что государством проводится политика стабилизации. При этом было бы неверно считать, что политика стабилизации подменяет стимулирующую и сдерживающую финансовую политику в их стремлении к выравниванию экономической ситуации в государстве так как между данными понятиями существуют серьезные различия. Например, политика экономического роста может проводиться государством и в период, когда свойственный стране объем производства уже превышен и производство стремится к его потенциальному уровню, в то время как стабилизационная политика таких целей преследовать не имеет права.

В свою очередь политика ограничения деловой активности направлена на уменьшение реального объема ВВП по сравнению с его потенциальным уровнем и применяется правительством в период подъема или бума с целью избежания кризиса перепроизводства и инфляции, возникающей вместе с избыточным спросом.

Сдерживающая политика подразумевает уменьшение государственных расходов и увеличение налогов. Иначе говоря, финансовая политика должна ориентироваться на положительное сальдо бюджета, если перед экономикой стоит задача контроля над инфляцией.

Подведем итог рассмотрению финансовой политики. Итак, реализация финансовой политики проводится в три этапа: выработка концепций развития финансов, определение основных направлений использования финансов в текущий и плановый периоды, осуществление практических мероприятий, направленных на результат.

Естественно, что влияние финансовой политики на экономику начинается лишь на третьем этапе, но определяется оно содержанием двух предыдущих ступеней.

3. Основные направления финансовой политики в России

Финансовая политика современности – структурный компонент экономической политики Российской Федерации, разрабатываемой и реализуемой на текущий год и плановый период параллельно с принятием и утверждением закона Российской Федерации о бюджете на аналогичный период.

Подобные мероприятия по «искусству управления финансами» проводят органы власти субъектов федерации. Поскольку именно федеральная финансовая политика определяет векторы развития на других уровнях управления.

В настоящее время государственная экономическая политика нацелена, в первую очередь, на ориентир достижения стратегических национальных целей развития государства через обеспечение гармоничного роста экономики и достижение системного гармоничного развития по всем жизненно важным направлениям. Для этого необходимы:

1. Образование ясной и устойчивой экономической среды с низким уровнем инфляции и предсказуемыми инфляционными ожиданиями.

Этому уже сопутствуют результаты бюджетной политики 2018–2019 гг., проводимой на основе «бюджетных правил», в числе которых значимыми назовем сокращение нефтегазового дефицита федерального бюджета до 6,0 % ВВП; отсутствие макроэкономических дисбалансов, развитие конкурентоспособности и укрепление надежности субъектов на рынке.

2. Ликвидация угроз, препятствующих развитию конкуренции и развитию благоприятного инвестиционного климата, демографического развития и приумножения человеческого капитала.

На пути к намеченной цели реализуются многочисленные национальные проекты: изменения в налоговой сфере, рост государственных заимствований; реализация системы мониторинга исполнения мероприятий проектов национального и регионального уровня. В основе направлений бюджетной, налоговой, таможенно-тарифной политик на очередной среднесрочный период развития государства заложены положения реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.».

Финансовая политика в ее широком понимании включает бюджетную, налоговую, таможенную, кредитно-денежную политику, валютную политику, инвестиционную политику, социальную политику.

В соответствии со стратегическими направлениями развития государства современная финансовая политика нацелена на формирование модели российской экономики, обладающей долгосрочным потенциалом экономического роста, повышение благосостояния населения. В ее составе главное место отводится бюджетной политике, которая в свою очередь подразделяется на политику мобилизации доходов в бюджеты всех уровней, политику в области бюджетных расходов и политику в сфере межбюджетных отношений. Бюджетная политика также выражается в источниках и способах покрытия бюджетного дефицита, в формах и методах управления государственным долгом.

Приоритетные задачи финансовой политики в значительной степени обеспечиваются бюджетной политикой, с помощью которой реализуются следующие основные функции:

- финансовое обеспечение в результате выполнения государством своих функций;
- поддержание финансовой стабильности в стране;
- обеспечение финансовой целостности федеративного государства;
- создание условий для социально-экономического развития.

Главной стратегической задачей бюджетной политики на современном этапе является проведение бюджетной реформы, предполагающей переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Налоговая политика – система мер, проводимых государством в области налогов и налогообложения. Налоговая политика находит свое выражение в видах применяемых налогов, величинах налоговых ставок, установлении круга налогоплательщиков и объектов налогообложения, в налоговых льготах.

Основная цель современной налоговой политики – формирование налоговой системы, которая будет необременительной для субъектов хозяйствования как по уровню изъятия доходов в форме налоговых платежей, так и в части процедур расчета и уплаты налогов, упорядочения налоговой отчетности и налоговых проверок; справедливой и одинаковой для всех экономических агентов; благоприятной для инвестиционной активности и развития бизнеса.

Основными общими задачами налоговой политики являются:

- значительное снижение и выравнивание налогового бремени;
- упрощение налоговой системы;

- минимизация издержек исполнения и администрирования налогового законодательства;
- снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда;
- уменьшение налогообложения внешнеторговых операций;
- создание условий для легализации прибылей предприятий;
- сокращение количества налогов и ограничение произвола налоговых и таможенных органов при одновременном повышении ответственности налогоплательщиков.

Инвестиционная политика – система мер, направленных на установление структуры и масштабов инвестиций, направлений их использования и источников получения в сферах и отраслях экономики. В настоящее время связана с созданием условий для привлечения отечественных и иностранных инвестиций, прежде всего в реальный сектор экономики. Эта политика реализуется как на разных уровнях государственного управления, так и в управлении хозяйствующими субъектами. Главная задача – чтобы инвесторам было выгодно вкладывать финансовые средства в экономику, чтобы не было утечки капиталов.

В ближайшей перспективе мерами по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации должны стать следующие направления:

- сокращение административных барьеров при реализации инвестиционных проектов;
- оптимизация процедур по доступу к инфраструктуре;
- совершенствование таможенного администрирования;
- меры налоговой политики, направленные на стимулирование инвестиций в модернизацию и инновационное развитие экономики;
- координация сопровождения инвестиций в российскую экономику и защиты прав инвесторов.

Таможенная политика – комплекс мер, осуществляемых в целях обеспечения наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена, участия в реализации торгово-политических задач по защите внутреннего рынка, стимулирования развития национальной экономики.

Перспективными направлениями таможенной политики являются:

- повышение качества таможенного регулирования, способствующее созданию условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, поступлений доходов в федеральный бюджет, защиты отечественных товаропроизводителей, охраны объектов интеллектуальной собственности, и максимальное содействие внешнеторговой деятельности;

– совершенствование таможенного администрирования, в том числе развитие системы управления рисками на основе осуществления таможенных процедур в соответствии с международными стандартами, основанными на последних достижениях в области информационных и управленческих технологий;

– сокращение задолженности перед федеральным бюджетом по уплате таможенных платежей, в том числе за счет усиления контроля и оптимизации применения мер, предотвращающих возникновение такой задолженности.

Социальная политика связана, прежде всего, с решением задач финансового обеспечения прав граждан России, установленных Конституцией и охватывает следующие сферы: пенсионную, миграционную, финансовой помощи отдельным группам населения.

Таким образом, в начале XXI в. финансовая политика России становится более предсказуемой и целенаправленной. Ее реализация осуществляется с помощью финансового аппарата, т. е. определенной структуры органов управления государственными финансами.

4. Финансовый механизм, его роль в реализации финансовой политики

Реализация целей и задач финансовой политики осуществляется с помощью применения различных приемов организации финансовых отношений на централизованном и децентрализованном уровнях, которые в совокупности определяют содержание механизма достижения целей и задач финансовой политики или финансового механизма.

Финансовый механизм — совокупность видов, форм организации финансовых отношений, специфических методов формирования и использования финансовых ресурсов и способов их количественного определения.

Вид организации финансовых отношений является исходным, первичным элементом финансового механизма, поскольку определяет способ их выражения и проявления в соответствующих финансовых ресурсах. В финансовой науке выделяют виды финансовых ресурсов, каждый из которых является результатом распределительного процесса как на макроуровне, так и при формировании денежных доходов и накоплений в рамках отдельной организации. На практике в сфере государственных и муниципальных финансов в процессе мобилизации доходов в бюджеты органов государственной власти и местного самоуправления и бюджета государственных

внебюджетных фондов используются конкретные виды налоговых платежей (налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, НДС, акцизы и т. д.) и виды неналоговых поступлений (дивиденды по акциям, принадлежащим государству, проценты по бюджетным кредитам, суммы пени и штрафов за нарушение бюджетного законодательства и т. д.). В ходе предоставления бюджетных средств используются конкретные виды бюджетных расходов — на финансирование соответствующих отраслей экономики, на содержание аппарата управления, на реализацию целевых программ, на обслуживание долговых обязательств субъектов власти на всех уровнях бюджетной системы РФ и прочие расходы. В сфере финансов субъектов хозяйствования примерами видов финансовых ресурсов коммерческих организаций являются взносы учредителей в денежной форме в уставный (складочный) капитал организации, прибыль, амортизационные отчисления, а некоммерческих организаций — доходы от оказания платных услуг, доходы от сдачи имущества в аренду, взносы учредителей, членские взносы и т.д.

Под формой организации финансовых отношений понимается внешний порядок их организации, т. е. установление механизма аккумуляции, перераспределения и использования финансовых ресурсов и условий его реализации на практике. В ходе организации бюджетных отношений используются различные формы расходов бюджетов (ст. 69 БК РФ), формы поступления средств в процессе межбюджетного распределения и перераспределения финансовых ресурсов (отчисления от регулирующих доходов, дотации, субвенции и др.). При формировании налоговых доходов бюджета в порядок их образования будут включаться регламентируемые нормами налогового права источник уплаты налога и налоговая база, процентные ставки, система налоговых льгот и санкций, а также порядок уплаты налога. На микроуровне используются различные формы финансового обеспечения воспроизводственного процесса: самофинансирование, кредитование и государственное финансирование.

Методами организации финансовых отношений в финансовой науке называются способы формирования финансовых ресурсов и практического осуществления операций, связанных с финансами. Можно выделить четыре основных метода формирования финансовых ресурсов:

- 1) финансовый метод используется для формирования финансовых ресурсов преимущественно на безвозвратной и безвозмездной основе. Финансовым методом, как правило, формируются собственные финансовые ресурсы коммерческих и некоммерческих

организаций (аккумулирование членских взносов в некоммерческих организациях соответствующих организационно-правовых форм; формирование амортизационных отчислений и прибыли в коммерческих организациях происходит на безвозмездной и безвозвратной основах);

2) метод кредитования связан с предоставлением денежных средств на условиях срочности, возвратности и платности. На макроуровне этот метод используется в ходе предоставления бюджетных кредитов и бюджетных ссуд другому бюджету (ст. 6 БК РФ), а на микроуровне — при получении юридическими лицами кредитов банков, бюджетных кредитов (ст. 76–77 БК РФ), налоговых кредитов, доходов в результате выпуска долговых ценных бумаг коммерческими организациями;

3) налоговый метод подразумевает аккумулирование денежных средств для финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований в форме денежных платежей (налогов) юридических и физических лиц на обязательной, принудительной и безвозмездной основах. В условиях функционирования рыночной экономики налоговый метод является преобладающим при формировании финансовой базы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Однако при его использовании следует обеспечивать необходимый баланс между объемом аккумулируемых с помощью налогов финансовых ресурсов на макроуровне и размером финансовых ресурсов, остающихся в распоряжении организаций и населения с целью обеспечения финансовой устойчивости организаций и финансовой защиты населения от различных экономических и социальных рисков;

4) страховой метод предполагает формирование финансовых ресурсов за счет поступления страховых взносов. Его использование в рыночной экономике, характеризующейся проявлением многих элементов стихийности в ходе ее функционирования, непосредственно связано с особенностями осуществления финансовой деятельности субъектами хозяйствования и органами власти в условиях, когда возрастает возможность наступления непредвиденных событий в социально-экономической жизни общества. В этой ситуации страховые фонды, созданные в денежной форме, позволяют обеспечить устойчивое функционирование экономики и социальной сферы при наступлении различного рода непредвиденных событий, имеющих негативное влияние на финансово-хозяйственную деятельность субъектов хозяйствования, бюджетную систему государства и социальное обеспечение населения.

По воздействию на общественное производство в составе финансового механизма выделяют следующие функциональные звенья: механизм мобилизации и использования финансовых ресурсов, механизм финансового регулирования общественного производства, механизм финансового стимулирования общественного производства.

В составе каждого из перечисленных механизмов используются различные источники формирования и методы мобилизации финансовых ресурсов, их состав, методы распределения, формы расходования финансовых ресурсов, принципы организации финансово-хозяйственной деятельности и построения финансовых отношений. Учитывая эти особенности, можно регулировать воздействие отдельных элементов финансового механизма на общественное производство и его конкретные сферы, инициировать ускорение развития соответствующих отраслей экономики, видов деятельности, добиваясь в конечном итоге реализации целей и задач финансовой политики.

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

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

Качественное воздействие финансового механизма связано с использованием таких методов формирования и направлений использования финансовых ресурсов, форм организации финансовых отношений, которые позволяют их рассматривать в качестве стимулов развития как отдельного субъекта хозяйствования, так и экономики в целом. К таким элементам финансового механизма можно отнести снижение налоговых ставок, условия предоставления налоговых льгот, установление предельного размера бюджетного дефицита, предельного объема государственного долга РФ,

субъектов РФ и муниципального долга, условия предоставления бюджетных кредитов организациям различных организационно-правовых форм, порядок применения различных финансовых санкций и прочие формы и методы организации финансовых отношений стимулирующего характера.

Исходя из построения финансовой системы финансовый механизм подразделяется на: финансовый механизм хозяйствующих субъектов, страховой механизм.

Механизм государственных и муниципальных финансов включает в себя бюджетный механизм, механизм внебюджетных фондов, механизм государственного кредита.

Разнообразие финансовых отношений порождает большое число элементов финансового механизма. К ним относятся.

Во-первых, финансовые методы:

- 1) планирование;
- 2) прогнозирование;
- 3) налогообложение;
- 4) страхование;
- 5) инвестирование.

Во-вторых, финансовые рычаги:

- 1) прибыль;
- 2) амортизация;
- 3) процентная ставка;
- 4) инвестиции.

В-третьих, правовое обеспечение:

- 1) законы;
- 2) указы Президента;
- 3) постановления Правительства;
- 4) приказы министерств, ведомств.

В-четвертых, нормативное обеспечение:

- 1) нормы;
- 2) нормативы.

В-пятых, информационное обеспечение: экономическая и финансовая информация о платежеспособности, состоянии фондового рынка и пр.

Сочетание элементов финансового механизма образует его конструкцию, которая приводится в действие с помощью количественных параметров, то есть путем определенных ставок, норм, объемов и т. д. Количественные параметры и способы их определения – это наиболее изменчивая и динамичная часть финансового механизма, они чаще корректируются в зависимости от поставленных задач и сложившихся условий.

По степени участия (влияния) государства на систему финансовых отношений, механизм можно разделить на два типа:

1) директивный – для финансовых отношений, в которых непосредственно участвует государство (налоги, госкредит, расходы бюджета). В этом случае государство детально разрабатывает всю систему организации финансовых отношений;

2) регулирующей – для финансовых отношений, которые напрямую не затрагивают интересы государства.

5. Управление финансами: понятие, объекты и субъекты управления, функции. Финансовый менеджмент

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

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

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

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

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

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

В управлении финансами выделяются *объекты, субъекты и инструменты управления.*

Объектами управления финансов выступают разнообразные сферы финансовых отношений:

государственные финансы (бюджеты федеральный и субфедеральные, государственные внебюджетные социальные фонды, государственный кредит, фондовый рынок);

страхование;

местные финансы (бюджеты муниципальных образований, местные внебюджетные фонды);

финансы коммерческих и некоммерческих организаций;

финансы индивидуальных предпринимателей.

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

Инструментом управления финансами выступает финансовый механизм, являющийся составной частью хозяйственного механизма. Финансовый механизм представляет собой совокупность видов и методов организации финансовых отношений и используется для оказания воздействия на экономику и социальную сферу, проведения единой финансовой политики государства. Финансовый механизм нацелен на решение конкретных задач и достижение реально-го эффекта, удовлетворение потребностей общества.

В связи с разнообразием финансовых отношений структура финансового механизма сложна. В структуре финансового механизма выделяют такие функциональные звенья, как мобилизация финансовых ресурсов, финансирование, стимулирование и др. Финансовый механизм приводит в движение финансовые ресурсы, воздействует на общественное производство через финансовое обеспечение и финансовое регулирование.

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

Функции управления финансами включают:

- финансовый анализ;
- финансовое прогнозирование;
- планирование финансовых ресурсов и финансовой деятельности;
- оперативное регулирование финансов;

– контроль за состоянием финансов.

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

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

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

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

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

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

Органы управления финансами в Российской Федерации

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

Общегосударственный уровень. На общегосударственном уровне аппарат управления финансами представлен:

- комитетами и комиссиями в Государственной Думе и Совете Федерации;
- Аппаратом Президента РФ;
- федеральными министерствами, руководство которыми осуществляет Правительство РФ;
- федеральными службами и федеральными агентствами, руководство которыми осуществляет Правительство РФ (Федеральная служба по финансовому мониторингу);
- Центральный банк РФ,

– федеральными службами и федеральными агентствами, подведомственными федеральным министерствам: Министерству финансов РФ (Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Федеральное казначейство).

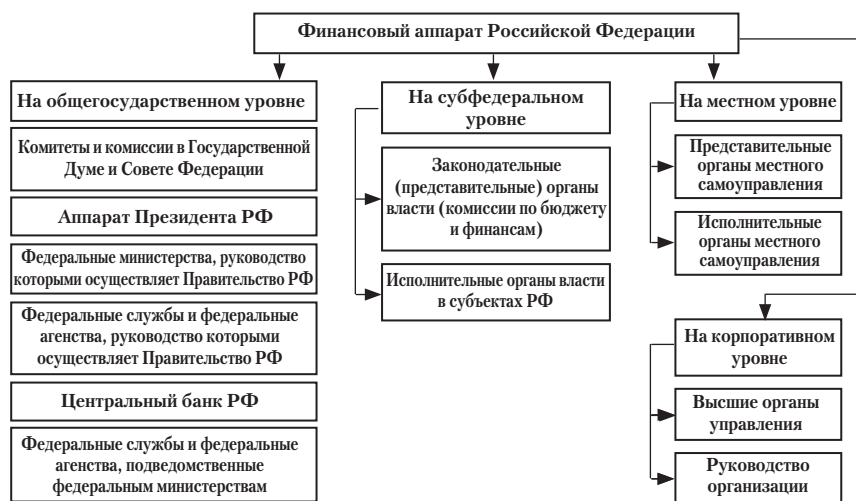


Рис. 2. Структура аппарата управления финансами в Российской Федерации

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

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

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

- о введении региональных налогов и сборов в соответствии с установленным Налоговым кодексом РФ перечнем;
- о бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год и плановый период;
- отчет об исполнении бюджета субъекта РФ;
- о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и плановый период;
- отчет об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования;
- о мерах государственной финансовой поддержки организаций и отраслей региональной экономики;
- другие.

Органы исполнительной власти субъектов РФ ответственны:

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

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

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

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

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

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

Корпоративный уровень. Управление финансами на корпоративном уровне в коммерческих организациях осуществляется высшими Органами управления (например, для акционерных обществ это собрание акционеров), определяющими финансовую стратегию организации и утверждающими финансовые планы и отчеты об их исполнении. Непосредственно финансовыми потоками управляют руководство организации (совет директоров, генеральный директор) и специально созданные финансовые службы, которые разрабатывают проекты финансовых планов, принимают решения о размещении финансовых ресурсов в различные виды активов, осуществляют взаимодействие с финансово-кредитными организациями. Для коммерческих организаций, входящих в состав финансово-промышленных групп, большое значение в управлении финансами имеют решения, принимаемые головной компанией этой группы. То же касается крупных холдингов, не зарегистрированных как финансово-промышленные группы.

Состав органов управления финансами в некоммерческих организациях определяется их организационно-правовыми формами и видом деятельности. Решения по финансовым вопросам в некоммерческих организациях принимают руководители таких организаций. Решения по финансовым вопросам могут принимать специально созданные попечительские советы, ревизионные комиссии и др.

Наибольшей спецификой управления финансами по сравнению с другими некоммерческими организациями обладают бюджетные учреждения. Финансовые планы в виде смет доходов и расходов бюджетных учреждений утверждают главные распорядители и распорядители бюджетных средств, от решения которых во многом зависит финансовое состояние учреждения. Главные распорядители и распорядители бюджетных средств фактически определяют структуру расходования бюджетных средств учреждениями, принимают решения о возможности получения дополнительного финансирования за счет сдачи государственного и муниципального имущества в аренду, а также утверждают сметы доходов и расходов от предпринимательской и приносящей доходы деятельности. Большую роль в управлении финансами бюджетных учреждений и других некоммерческих организаций играют бухгалтерии, разрабатывающие проекты смет, ведущие бухгалтерский учет и составляющие отчетность об исполнении смет доходов и расходов. Бюджетные учреждения могут обслуживаться централизованными бухгалтериями, созда-

ваемыми при органе государственной власти или органе местного самоуправления.

Мы рассмотрели основополагающие аспекты управления финансами на государственном уровне с позиции содержания управления и конкретных органов управления финансами.

Изучая выше структуру управления финансовой системы Российской Федерации, мы говорили об управлении финансами хозяйствующих субъектов и тождественно употребили словосочетание «финансовый менеджмент».

Что же представляет собой финансовый менеджмент?

Финансовый менеджмент – это управление финансовыми ресурсами и финансовой деятельностью хозяйствующего субъекта, направленное на реализацию его стратегических и текущих целей.

Будучи широким и многогранным по своему содержанию, финансовый менеджмент может рассматриваться в различных контекстах:

- как научная дисциплина;
- как система управления финансами хозяйственного объекта;
- как вид предпринимательской деятельности.

Финансовый менеджмент как научная дисциплина представляет собой систему теоретических знаний, концепций, моделей и разработанных на их основе прикладных методов, приемов, инструментов, применяемых в процессе принятия управленческих решений. Теория и практика финансового менеджмента находятся в непрерывном развитии, реагируя на различные изменения, происходящие в экономической среде.

Важнейшими теоретическими положениями современной науки управления финансами являются:

- концепция денежных потоков;
- концепция временной ценности денег;
- концепция взаимосвязи риска и доходности;
- гипотеза об эффективности рынков;
- портфельная теория и модели ценообразования активов;
- теории структуры капитала и дивидендной политики;
- теория агентских отношений и др.

К традиционным и распространенным на практике целям финансового менеджмента следует отнести:

- максимизацию прибыли; поддержание финансовой устойчивости; максимизацию объемов реализации товаров и услуг (т. е. роста) и др.

Изучению различных теоретических и прикладных аспектов финансового менеджмента посвящена самостоятельная дисциплина

«Финансовый менеджмент». В рамках освоения дисциплины нашей основной образовательной программы мы ограничились лишь кратким рассмотрением сущности финансового менеджмента, опираясь на некоторые известные постулаты.

Вопросы для самоконтроля:

1. Сформулируйте понятие финансовой политики.
2. Какие типы финансовой политики существуют?
3. Перечислите первостепенные цели и задачи финансовой политики.
4. Охарактеризуйте исторически сложившиеся типы финансовой политики.
5. Назовите модели финансовой политики, охарактеризуйте каждую.
6. Раскройте основные направления финансовой политики в России на 2021 г. и следующий плановый период.
7. Сформулируйте определение управления финансами.
8. Перечислите объекты и субъектов управления финансов.
9. Раскройте структурные составляющие аппарата управления финансами на различных уровнях.
10. Охарактеризуйте каждую из функций управления финансами.

Лекция 2. Финансовый контроль и аудит

Понятие и задачи финансового контроля. Виды, формы и методы проведения финансового контроля. Реализация государственного финансового контроля через общегосударственный, вневедомственный и ведомственный финансовый контроль. Органы государственного финансового контроля. Парламентский контроль. Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации как органа государственного финансового контроля. Место и роль Министерства финансов Российской Федерации в системе общегосударственного финансового контроля. Правовое положение и основные задачи Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства.

Аудиторский контроль. Задачи, виды, цели аудиторского контроля. Внутренний финансовый контроль и ведомственный финансовый аудит в системе МВД России. Финансовые санкции, применяемые при нарушении финансовой дисциплины.

Вопросы:

1. Понятие и задачи финансового контроля. Виды, формы и методы проведения финансового контроля. Реализация государственного финансового контроля через общегосударственный, вневедомственный и ведомственный финансовый контроль.
2. Органы государственного финансового контроля. Парламентский контроль. Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации как органа государственного финансового контроля. Место и роль Министерства финансов Российской Федерации в системе общегосударственного финансового контроля. Правовое положение и основные задачи Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства.
3. Аудиторский контроль: цели, задачи, виды. Внутренний финансовый контроль и ведомственный финансовый аудит в системе МВД России.

1. Понятие и задачи финансового контроля. Виды, формы и методы проведения финансового контроля. Реализация государственного финансового контроля через общегосударственный, вневедомственный и ведомственный финансовый контроль

В сложившейся системе национальной экономики государственные функции, обеспечивающие наполнение доходной части бюджета страны, сконцентрированы в основном не на производстве товаров и формировании добавочной стоимости, а на перераспределении поступивших от реализации минеральных ископаемых налогов. В таких условиях финансовый контроль должен выступать элементом механизма управления государственными и муниципальными финансами, направленного на повышение эффективности расходования средств.

В научной литературе существует множество определений финансового контроля. Финансовый контроль – это функция управления финансовой системой, позволяющая предоставлять полную и достоверную информацию о качестве ее функционирования.¹

Одновременно, финансовый контроль – это элемент финансового менеджмента, характеризующийся задачей по распределению и контролю экономических ресурсов.²

Лимская декларация руководящих принципов контроля провозглашает финансовый контроль, как неотъемлемую часть системы управления взаимоотношений общества.³

Исходя из изложенного выше, финансовый контроль есть ни что иное, как инструмент оценки правомерности ведения экономической деятельности объекта контроля. Следовательно, основная цель финансового контроля – это обеспечение полноты поступления средств в национальный бюджет, а также недопущение нецелевого расходования государственных финансов.⁴ А значит, в целях повышения эффективности и результативности использования бюджетных средств и реализации эффективной финансовой политики каждое государство заинтересова-

¹ Гварлиани Т. Е., Черемшинов С. В. Налогообложение и финансовый контроль [Электронный ресурс] // Исследование методологии финансового контроля. 2003. № 4. С. 14. URL: <http://www.auditfin.com>. (дата обращения: 11.05.2017).

² Современные системы внутреннего контроля: учебное пособие / С. М. Резниченко, М. Ф. Сафонова, О. И. Швырева. Ростов-на-Дону: Феникс, 2016. 510 с.

³ Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/r u/international/limskay> (дата обращения: 11.05.2020).

⁴ Гутцайт Е. М. Виды финансового контроля: сущность и общие черты // Аудиторские ведомости // 2008, n 3. С.9.

но в создании работоспособной и комплексной системы государственного финансового контроля (далее – ГФК).

Контроль выступает индикатором оценки реального состояния финансово-хозяйственной деятельности объекта, а также выявляет недостатки и нарушения в его деятельности.

Задачами финансового контроля являются:

1) соблюдение объектами контроля финансового и бюджетного законодательства;

2) оценка ведения бухгалтерского (бюджетного) и налогового учета;

3) эффективность, результативность и целевое использование финансовых ресурсов при исполнении бюджета;

4) контроль эффективности и результативности использования материальных и трудовых ресурсов;

5) обеспечение законности проведения финансовой деятельности, а также контроль за соблюдением учетной дисциплины.

На сегодняшний день термины «метод», «форма», «вид» и «метод» не имеют единообразия в нормативных документах. Статья 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) определяет формы финансового контроля как предварительный и последующий контроль. В то же время статья 82 Налогового кодекса РФ называет формы контроля, осмотр помещений, получение объяснений и т. д.

Система ГФК, хотя и реализуется различными государственными органами по отношению ко многим государственным структурам, она должна быть методологически унифицирована и базироваться на едином понимании процессов контроля. Отсутствие единой концептуальной основы, утвержденного понятийного аппарата, а также нормативного правового определения основных параметров системы ГФК не позволяет всем участникам контроля на государственном уровне объективно и единообразно оценивать результаты проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

В свою очередь, исходя из обобщения практики использования терминов «метод», «форма», «вид» и «способ» государственными органами при реализации ГФК установлено, что методом контроля следует считать контроль по уровню подчиненности (субординации), при этом формами контроля будут аудит и аудиторские проверки, видами контроля – выездной, смешанный, а способами контроля – непрерывный и выборочный.

В настоящее время известны следующие виды ГФК:

– вневедомственный (осуществляемый государственными органами, не входящий в структуру объекта контроля);

– внутриведомственный (далее – ВФК) (организовывается и проводится внутренними подразделениями объекта контроля).

Принято считать, что субъектами вневедомственного контроля выступают государственные структуры по проведению внешнего и внутреннего контроля системы ГФК. В свою очередь, внутренний финансовый контроль осуществляется внутренней контрольной структурой объекта контроля.

Под объектом контроля принято понимать организацию, являющуюся распорядителем государственных (бюджетных) средств, в отношении которого одновременно может проводиться контроль иных государственных органов.

По результатам проведения контрольных мероприятий субъектом контроля оформляются документы, содержащие данные о деятельности объекта контроля, выявленных в его деятельности нарушениях и недостатках, а также мерах ответственности лиц, виновных за их допущение (акты ревизии и проверки, справки, заключения и т. д.).

Нарушения, выявленные в ходе контрольных мероприятий, могут носить как финансовый характер, так и иные последствия (нарушения законодательства, внутренних приказов объекта контроля, недостатки в организации бизнес-процессов и др.).

Экономическая эффективность внутреннего контроля может быть измерена не только количеством выявленных финансовых нарушений, но и другими результатами, такими как оказание методической помощи в работе, создание общего краткосрочного мобилизующего эффекта сотрудников организации, выявление и устранение нефинансовых нарушений и др.

К методам проведения контроля (способы и средства его проведения) относятся: ревизии, наблюдение, обследование, проверка, анализ.

Наблюдение – ознакомление с состоянием финансовой деятельности субъекта контроля.

Обследование – проведение исследования отдельных сторон финансовой деятельности с использованием различных приемов (анкетирование, опрос).

Проверка – мероприятие, в ходе которого используются первичные учетные балансовые, отчетные и расходные документы в целях выявления нарушений финансовой и отчетной дисциплины, выясняются причины, их порождающие, а также принимаются меры по устранению их последствий.

Анализ – выявление нарушений и недостатков с использованием различных аналитических и вычислительных способов.

Ревизия – основной метод финансового контроля, применение которого определяет законность финансовой и отчетной дисципли-

ны на объекте. Нормативными правовыми документами установлено, что проведение ревизии носит обязательный и регулярный характер.

Документом, определяющим объем и порядок проверки, а также полномочия проверяющих является утвержденная субъектом контроля программа контрольного мероприятия.

Контролерам могут предоставляться следующие права:

- проверка первичных учетных документов, бухгалтерской (бюджетной) отчетности, платежных поручений, планов, смет, а также фактического наличия финансовых и иных активов: денежных средств, ценных бумаг, товарно-материальных запасов и основных средств на проверяемых предприятиях;
- проведение частичной или полной инвентаризации, опечатывания складов, кассовые аппараты и кладовые;
- привлечение специалистов и экспертов для проведения аудита;
- получения письменных разъяснений от должностных лиц и материально ответственных лиц по вопросам, возникающим в ходе проверки.

Выделяют следующие виды ревизий.

1. Документальные и фактические.

Документальные ревизии проводятся в целях контроля различных финансовых и иных документов, по результатам анализа которых определяют законность, целесообразность, эффективность и результативность использования экономических ресурсов.

Цель фактических ревизий заключается в подтверждении наличия и сохранности финансовых и иных ресурсов (денежные средства, ценные бумаги, иные материальные ценности).

2. Плановые и внеплановые.

Выделяют различную частоту проведения плановых ревизий: в производственном секторе экономики – не реже 1 раза в год; в непроизводственном секторе – не реже 1 раза в 2 года.

Внеплановые проверки осуществляются по решению руководства субъекта контроля, при представлении достаточного количества обоснований в необходимости в ее проведении.

3. Проверки подразделяются на сплошные и частичные.

В ходе сплошной проверки проверяется вся финансовая (хозяйственная) деятельность субъекта контроля за определенный период.

Частичная проверка – это выборочная проверка деятельности объекта контроля.

2. Органы государственного финансового контроля.

Парламентский контроль. Правовой статус Счетной палаты Российской Федерации как органа государственного финансового контроля. Место и роль Министерства финансов Российской Федерации в системе общегосударственного финансового контроля. Правовое положение и основные задачи Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства

Анализ современных развитых систем государственного управления финансами, созданных в различных странах мира, демонстрирует, что элементами их механизма являются системы ГФК. Не являясь исключением, Российская Федерация (далее – РФ), как другие развитые страны, обладает сложной, разветвленной и многоступенчатой системой ГФК. Однако современное состояние ГФК является результатом длительного и сложного периода его становления и трансформации, а также многих политических и экономических процессов.

Принято считать, что начало становления современной системы ГФК в РФ приходится на конец XX в. Так, в 1991 г. в РФ были созданы различные субъекты государственного финансового контроля за деятельностью всех секторов экономики.

Очередным существенным этапом развития системы ГФК в РФ стало законодательное закрепление в бюджетном законодательстве понятий внешнего и внутреннего финансового контроля¹

Функции внешнего контроля бюджета РФ были делегированы Счетной палате РФ, в то время как внутренний контроль закреплен за финансовыми органами Правительства РФ.

Одновременно, указанный закон закрепил за Счетной палатой РФ возможность проведения контроля в форме аудита эффективности за расходованием государственных финансов.

Ниже представлена информация, характеризующая построение системы ГФК в РФ (Рисунок 1).

¹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



Рисунок 1. Структура системы ГФК¹

Исходя из утверждения, что ВФК организовывается структурными подразделениями объекта контроля, следует, что он должен быть создан в абсолютно во всех государственных учреждениях.

Согласно требованию БК РФ, субъект ВФК оценивает эффективность и результативность использования бюджетных средств,² а также осуществляет контроль полноты поступления денежных средств в бюджет РФ.

Сегодня финансовый контроль базируется на структуре всей национальной финансовой системы страны (рисунок 2), которую можно разделить на подсистемы общественных и частных финансов.

¹ Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. Москва: Финансовый контроль, 2005.

² БК РФ. Статья 160.2-1. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

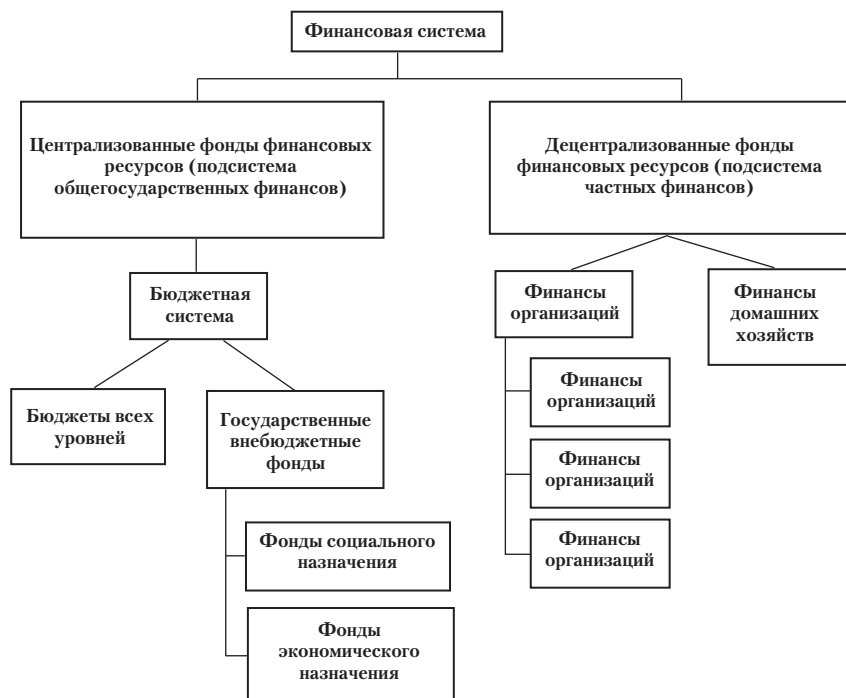


Рисунок 2. Структура финансовой системы РФ¹

Анализ данных, представленных на рисунке 2, показывает, что законодательно регулируемая национальная бюджетная система включает бюджеты всех уровней и государственных внебюджетных фондов. Следовательно, система ГФК, распространяясь на всю подсистему государственных финансов строится по аналогичной структуре.

Наличие сложно структурированной системы государственных органов в РФ, обусловило необходимость создания большого количества органов ГФК. Обладая функциональной независимостью федеральные и территориальные органы ГФК, самостоятельно планируют и проводят контрольные мероприятия.

Ниже представлена схема федеральных органов ГФК, созданная в РФ (Рисунок 3).

¹ Дадашев А.З. Теоретико-методологические основы исследования финансов, «Финансы и кредит». Москва, 2015. № 29 (653).

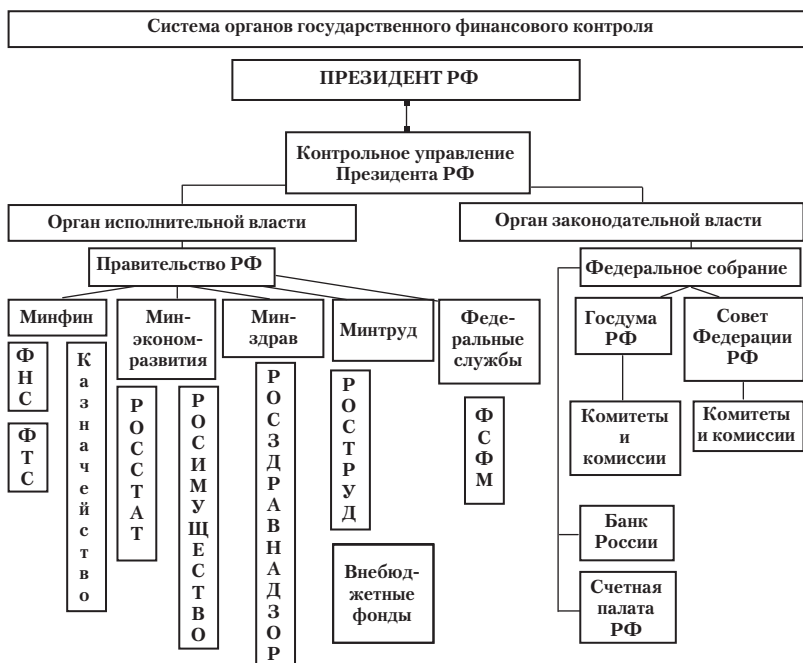


Рисунок 3. Система органов ГФК РФ

Из рисунка 3 видно, что система государственного контроля в РФ представляет собой сложную структуру, разветвленную как по видам контроля и уровню полномочий, так и по компетенции уполномоченных органов. В то же время комплексный, системный подход к государственному контролю на сегодняшний день не предусмотрен.

Задачей государства является контроль за соблюдением субъектами финансовой системы государства норм финансового и налогового права, прежде всего, в части уплаты налогов, а также иных обязательных платежей в бюджет РФ и внебюджетные социальные фонды.

Основные положения и принципы ГФК (независимость, прозрачность, законность, объективность, последовательность, сбалансированность и др.) были приняты в 1977 году.¹ При практическом применении финансового контроля наряду с вышеперечисленными принципами в законодательстве закреплены и другие принципы, такие как эффективность и результативность.

¹ БК РФ. Статья 34. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Рассмотрим современные модели систем финансового контроля в ведущих зарубежных странах. Их модели, по мнению мировых экспертов выделяют две типовые модели ГФК: англосаксонская и французская. Отличия указанных моделей заключаются в распределении полномочий по наложению санкций за допущение выявленных контрольными мероприятиями нарушений.

Англосаксонская модель предусматривает, что вопросы назначения ответственности объекта контроля и его сотрудников в компетенции административных и судебных органов.

При применении французской модели контроля определение виновных лиц контролируемого объекта, а также определения тяжести вины выполняют органы ГФК. Кроме того, контрольные органы наделены правом предъявления исков о необходимости возмещения убытков.

Особенности построения различными государствами систем управления финансами явилось причиной создания большого многообразия систем ГФК. Вместе с тем, анализ построения иностранных систем ГФК показывает, что каждая из них имеет черты англосаксонской или французской модели.

В случае, если в государстве существуют органы законодательной и исполнительной, в структуре систем ГФК органы парламентского контроля, органы государственного и президентского контроля, осуществляющие контроль через законодательную и исполнительную системы власти.

Современные мировые тенденции развития системы ГФК находят свое отражение и в РФ, которая также базируется на международных принципах Лимской декларации и имеет парламентские и правительственные контрольные органы.

В РФ парламентский контроль реализуется Счетной палатой РФ, а также, обладая функциональной независимостью, контрольно-счетными органами субъектов РФ. Система правительственного контроля в РФ представлена органами исполнительной власти (Минфин России, Федеральное казначейство, органы таможенного и налогового контроля (ФНС и ФТС), Росфиннадзор – до 2016 года¹, а также другие органы).

Анализ практики проведения финансового контроля в РФ показывает, что парламентский и правительственный контроль

¹ О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере: указ Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. № 41. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

являются системой внешнего и внутреннего ГФК по формированию и исполнению федерального бюджета¹.

Несмотря на наличие нескольких контрольных структур в системе внешнего государственного финансового контроля, принято считать, что основным субъектом контроля выступает Счетная палата РФ, задача которой сводится к организации и проведению аудита эффективности использования бюджетных средств, а также финансового и стратегического аудита².

Как было отражено выше система внутреннего ГФК представлена в РФ органами правительственного контроля.

На основании положения о Росфиннадзоре, утвержденно-го постановлением Правительства РФ от 4 февраля 2014 г. № 77³, до 2016 г. организацией проводился контроль в форме ревизий и проверок, которые в настоящее время реализуются Федеральным казначейством, ФНС и ФТС^{4,5}.

3. Аудиторский контроль: цели, задачи, виды.

Внутренний финансовый контроль и ведомственный финансовый аудит в системе МВД России

Ответственность за управление государственными ресурсами в соответствии с намеченными целями возлагается на учреждение или физическое лицо, действующее от имени государства. Укрепить доверие мирового сообщества и внутреннего населения страны позволяет аудит, проводимый в секторе государственных финансов. Аудиторские проверки предоставляют независимую и объективную оценку выявленных отклонений от принятых стандартов или принципов эффективного управления.

¹ Юдина Я. Е. «Юридическая наука и правоохранительная практика». Москва, 2012. № 1 (19).

² О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5.апреля 2013 г. № 41-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора: постановление Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2014 г. № 77. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе: постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506.

⁵ Вопросы федеральной таможенной службы: указ Президента Российской Федерации от 11 мая 2006 г. № 473. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Определяют три основных типа аудита государственного сектора.

Основной целью финансового аудита является определение того, представлена ли финансовая информация учреждения в соответствии с принятой системой финансовой отчетности и нормативно-правовой базой. Это достигается путем получения достаточных и надлежащих аудиторских доказательств, позволяющих аудитору сформировать мнение о том, не содержит ли финансовая информация существенных искажений вследствие недобросовестных действий или ошибок.

Цель аудита эффективности – определить, соответствуют ли действия, программы и институты принципам экономии, эффективности и результативности, а также есть ли дополнительные ресурсы для совершенствования. Эффективность оценивается по принятым критериями, а также анализируются причины отклонений от этих критериев и другие проблемы. Цель состоит в том, чтобы ответить на ключевые вопросы аудита и дать рекомендации по улучшению.

Первостепенная цель аудита соответствия состоит в том, чтобы определить, соответствует ли конкретный предмет рассмотрения действующим властным полномочиям, определенным в качестве критериев. Аудит соответствия проводится путем оценки (во всех существенных отношениях) соответствия деятельности, финансовых операций и информации властным полномочиям, регулирующим деятельность аудируемого лица. Эти полномочия включают в себя правила, законы и нормативные акты, бюджетные резолюции, политику, установленные кодексы, условия соглашений или общие принципы государственного регулирования рационального финансового управления государственным сектором и поведения должностных лиц.

В последнее время можно наблюдать значительное усиление функций стратегического аудита – неотъемлемой части аудита, которая проверяет основные стратегические решения и стратегии развития организации.

Кроме того, можно выделить:

- обязательные проверки, которые проводятся в случаях, прямо установленных законом или по поручению государственных органов. Объем и порядок проведения обязательного аудита регулируются законодательством;
- инициативный (добровольный) аудит проводится по решению хозяйствующего субъекта на основании договора с аудиторской организацией или индивидуальным аудитором. Характер и объем такой проверки определяется клиентом;
- внутренний аудит является неотъемлемым и важным элементом управленческого контроля. Некоторые виды внутреннего ауди-

та называются управленческими или производственными аудитами, проводимыми аудиторами, работающими на предприятии, и поэтому не в полной мере отвечают критериям независимости;

- внешний аудит осуществляется сторонними аудиторскими организациями (юридическими лицами) или независимыми аудиторами на основании договоров (поручений) с организациями. Обязательный аудит всегда проводится только внешними аудиторами с учетом требований закона об аудиторской деятельности, и результатом этой работы является подготовка заключения. Этот вид аудита часто называют финансовым аудитом, поскольку он включает в себя оценку достоверности финансовой отчетности.

По характеру проверки существуют:

- операционный аудит используется для проверки процедур и методов функционирования предприятия с целью оценки эффективности управления. Целесообразно использовать его для проверки выполнения бизнес-планов, смет, различных целевых программ, работы персонала и так далее. Иногда такой аудит называют аудитом эффективности деятельности предприятия или администрации;

- специальный аудит – это рассмотрение конкретных вопросов деятельности хозяйствующего субъекта с точки зрения соблюдения определенных процедур, правил и норм (например, правильности составления налоговой отчетности, использования специальных фондов и др.);

- первичный аудит характеризуется тем, что он проводится впервые для данного клиента именно этой командой аудиторов. Это существенно повышает риск и сложность аудита, так как аудиторы изначально не располагают необходимой информацией о бизнес – особенностях клиента, системе внутреннего контроля и т. д.;

- согласованный (повторный) аудит проводится аудитором или аудиторской фирмой на регулярной основе (многократно). Такое сотрудничество удобно как аудиторам, так и клиенту, который получает высококвалифицированную, всестороннюю помощь и оценку на основе долгосрочного сотрудничества.

С точки зрения исторического развития аудит подразделяется на подтверждающий аудит, системно-ориентированный аудит и риск-ориентированный аудит.

Аудит может проводиться в отношении любых юридических лиц, независимо от их организационно-правовых форм и видов деятельности.

Аудиторские организации обязаны соблюдать и использовать в качестве основы для принятия любых профессиональных решений следующие профессиональные этические принципы: независимость; честность; объективность; профессиональная компетент-

ность; добросовестность; конфиденциальность; профессиональное поведение.

Независимость – это обязанность аудитора при формировании своего мнения не иметь финансовой, имущественной, родственной или иной заинтересованности в делах аудируемого экономического субъекта.

Добросовестность – это обязательная приверженность аудитора профессиональному долгу и соблюдение общих норм морали.

Объективность – это обязанность быть непредвзятым, беспристрастным и не подверженным никакому влиянию при рассмотрении каких-либо профессиональных вопросов и формировании суждений, выводов и заключений.

Профессиональная компетентность – это обязанность обладать необходимым объемом знаний и умений, позволяющих аудитору оказывать профессиональные услуги квалифицированным и качественным образом.

Добросовестность – это обязанность аудитора предоставлять профессиональные услуги с должным вниманием, заботой, эффективностью и надлежащим использованием своих способностей.

Конфиденциальность – обязанность аудиторов и аудиторских организаций обеспечивать сохранность документов, полученных или составленных ими в ходе аудита, не передавать эти документы или их копии (полностью или частично) третьим лицам, а также не разглашать содержащиеся в них сведения без согласия руководителя хозяйствующего субъекта.

Профессиональное поведение – это соблюдение приоритета общественных интересов и обязанности аудитора поддерживать высокую репутацию своей профессии, воздержание от совершения действий, несовместимых с оказанием аудиторских услуг и способных снизить уважение и доверие к профессии аудитора и нанести ущерб его общественному имиджу.

Внутренний финансовый контроль и ведомственный финансовый аудит в системе МВД России.

Организация системы контроля в структуре МВД России регулируется в первую очередь приказом МВД России от 12 октября 2015 г. № 980, которым утвержден регламент проведения внутреннего финансового аудита и ведомственного финансового контроля в МВД России.

Объектами внутреннего финансового аудита (далее – ВФА) являются подразделения центрального аппарата МВД России, территориальные органы МВД России, научные, образовательные, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического

снабжения системы МВД России и иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел РФ, осуществляющих бюджетные полномочия главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов (распорядителей) доходов бюджета бюджетной системы РФ.

ВФА в Министерстве внутренних дел РФ организуется Контрольно-ревизионным управлением МВД России, контрольно-ревизионными подразделениями органов внутренних дел РФ.

Целями ВФА являются:

- оценка надежности осуществления в органах внутренних дел РФ внутреннего финансового контроля и подготовка рекомендаций по повышению его эффективности;
- подтверждение достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета установленным Министерством финансов РФ;
- подготовка предложений по повышению эффективности и результативности использования бюджетных средств органов внутренних дел РФ.

Осуществление ведомственного финансового контроля в Министерстве внутренних дел возложено на контрольно-ревизионное управление МВД России, контрольно-ревизионное управление органов внутренних дел РФ.

Ведомственный финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения законного, целевого и эффективного использования материальных и финансовых ресурсов, предупреждения бесхозяйственности, недостачи и хищения денежных средств и имущества, формирования достоверной и полной информации о результатах финансово-хозяйственной деятельности объектов ведомственного финансового контроля.

При организации и осуществлении ведомственного финансового контроля в органах внутренних дел субъекты, на которые возложены эти функции, обязаны руководствоваться законодательством РФ по вопросам регулирования финансово-хозяйственной деятельности.

Основными задачами ведомственного финансового контроля являются:

- проверка законности и эффективности использования органами (подразделениями) МВД России бюджетных средств, средств, находящихся во временном владении, и имущества;
- исполнение обязательств органами (подразделениями) Министерства внутренних дел РФ перед федеральным бюджетом, консо-

лидируемыми бюджетами субъектов РФ, внебюджетными фондами РФ, налоговыми, финансово – кредитными организациями;

- разработка предложений по более эффективному и экономному расходованию денежных средств и имущества, снижению непроизводительных расходов и потерь;

- выявление и предупреждение хищений и недостачи денежных средств и имущества, их порчи, утраты и других негативных явлений в финансово-хозяйственной деятельности, разработка предложений по устранению условий и причин, их порождающих;

- проверка соблюдения требований законодательства РФ по документированию хозяйственных и финансовых операций, ведению бюджетного учета, достоверности бюджетной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы РФ;

- принятие мер по привлечению должностных лиц, ответственных за причинение ущерба, к ответственности и возмещению им причиненного ущерба в соответствии с законодательством РФ;

- оказание практической помощи руководителям органов (подразделений) МВД России в организации текущей деятельности, правильном применении законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих финансово-хозяйственную деятельность.

Субъектами ведомственного финансового контроля в системе МВД России являются: министр, ревизионное подразделение МВД России, ревизионное подразделение МВД России, основными задачами которого является проведение проверок (ревизий) финансово-хозяйственной деятельности объектов ведомственного финансового контроля.

Приказом МВД России от 17 сентября 2014 г. № 793 «О мерах по организации внутреннего финансового контроля в системе МВД России» утверждены:

- порядок формирования, утверждения и обновления карты внутреннего финансового контроля (далее – ВФК);

- форма карты внутреннего финансового контроля;

- порядок ведения реестра внутреннего финансового контроля (журнала);

- форма реестра внутреннего финансового контроля (журнал);

- форма справки о результатах внутреннего финансового контроля;

- порядок представления отчетности о результатах внутреннего финансового контроля;

- форма отчета о результатах внутреннего финансового контроля;

- порядок формирования (составления), утверждения и актуализации (уточнения) перечня мероприятий по повышению качества внутренних бюджетных процедур.

Также во исполнение функций ВФК в системе МВД России утверждены Методические рекомендации по организации ВФК, подготовленные МВД России и направленные 7 ноября 2018 г. (исх. № 1/12573 за подписью заместителя Министра внутренних дел РФ генерал-лейтенанта полиции В.Д. Шулики), а также Перечни показателей оценки ВФК, (распоряжение МВД России от 11 апреля 2019 г. № 1/3822).

За допущенные нарушения работники и служащие привлекаются к материальной, дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. В этих случаях основной задачей является определение мотивов совершения правонарушений.

Важную роль в системе контроля за финансово-хозяйственной деятельностью МВД России (территориального органа) играет главный бухгалтер, который подчиняется руководителю/заместителю руководителя МВД России (территориального органа) и несет ответственность за финансовое состояние подразделения.

Ответственность за организацию и осуществление ведомственного финансового контроля и ВФА возлагается на руководителей и высших должностных лиц подразделений.

Вопросы для самоконтроля:

1. Сформулируйте определение финансового контроля?
2. Какие субъекты и на каком уровне могут осуществлять финансовый контроль?
3. Назовите и охарактеризуйте виды финансового контроля.
4. Что такое аудит, какова его природа, нормативная регламентация?
5. На каких принципах базируется финансовый контроль?
6. Охарактеризуйте методы финансового контроля.
7. Каковы полномочия Счетной палаты Российской Федерации как главного контрольно-счетного органа.
8. Какова роль Президента Российской Федерации в организации финансового контроля.
9. Перечислите цели внутреннего финансового аудита в системе МВД России.
10. Какие этические принципы законодательно определены для аудиторов?

Заключение

Финансы играют особую роль в развитии государства, функционировании организации, становлении и улучшении жизни человека. На современном этапе регулирование финансово-правовых отношений и управление в этой сфере приобретают первостепенное значение в условиях, когда не теряют актуальности проблемы, существующие в праве и экономике, большинство стран мира находится в затяжном экономическом кризисе. Для успешного разрешения сложившихся неурядиц в современных условиях необходимы кардинальные меры в финансовой политике, поскольку без финансовых ресурсов в условиях товарно-денежных отношений нельзя рассчитывать на рост в экономике и в других сферах общественной жизни.

Курс лекций «Управление государственными и муниципальными финансами» представляет собой систематизированное изложение основополагающих теоретических позиций, касающихся государственных и муниципальных финансов, их управленческой составляющей.

В результате изучения курса лекций обучающиеся должны:

- знать содержание основных понятий и терминов государственных и муниципальных финансов; специальных категорий, применимых в бюджетном законодательстве Российской Федерации; особенности содержания общественных отношений, регулируемых финансовым законодательством; правовое положение субъектов финансовых отношений, их отдельные права и обязанности по профилю деятельности;

- уметь анализировать нормативные правовые акты, содержащие финансово-правовые нормы; определять сферы финансовой деятельности государства и муниципальных образований; в совершенстве оперировать правовыми терминами и понятиями, использовать их в правоприменительной деятельности; применять процедурные нормы, касающиеся формирования и функционирования бюджета Российской Федерации, бюджета МВД России;

- владеть навыками анализа нормативных правовых актов, регулирующих отношения в финансовой сфере; навыками анализа судебной практики по спорам бюджетно-правового и иного характера; навыками принятия управленческих решений, направленных на соблюдение финансово-хозяйственной дисциплины, обеспечение эффективного и экономичного использования бюджетных ресурсов.

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326. СЗ РФ. 2018, № 14, ст. 1976. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений: приказ Минфина России от 14 февраля 2018 г. № 26н. Зарегистрировано в Минюсте РФ 13 марта 2018 г. Рег. № 50330. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О Порядке составления и ведения бюджетных смет федеральных казенных учреждений: приказ Минфина России от 20 июня 2018 г. № 141н. Зарегистрировано в Минюсте РФ 2 августа 2018 г. Рег. № 51760. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения: приказ Минфина России от 8 июня 2018 г. № 132н. Зарегистрировано в Минюсте РФ 27 августа 2018 г. Рег. № 52011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления: приказ Минфина России от 29 ноября 2017 г. № 209н. Зарегистрировано в Минюсте РФ 12 февраля 2018 г. Рег. № 50003. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну (вместе с Правилами ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, Правилами

ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну): постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1084. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг: распоряжение МВД России от 13 июля 2018 г. № 1/7962. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении Регламента осуществления внутреннего финансового аудита в системе МВД России и Регламента осуществления ведомственного финансового контроля в системе МВД России: приказ МВД России от 12 октября 2015 г. № 980. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О мерах по организации внутреннего финансового контроля в системе МВД России: приказ МВД России от 17 сентября 2014 г. № 793. Доступ из СТРАС «Юрист».

12. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Становление и развитие финансового контроля в Министерстве внутренних дел: монография / под общ. ред. д-ра эконом. наук, проф. А.П. Опальского. Москва: Академия управления МВД России, 2014.

14. *Булатов А.С.* Экономика: учебное пособие для вузов. Москва: Экономист, 2020.

15. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Финансы и кредит» / под ред. Г.Б. Поляка. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.

16. *Лихачева О. Н., Щуров С.А.* Долгосрочная и краткосрочная финансовая политика предприятия: учеб. пособие / под ред. И.Я. Лукасевича. Москва: Вузовский учебник, 2020.

17. *Мыслева И.Н.* Государственные и муниципальные финансы: учебник. изд. 3-е, перераб. и доп. Москва: ИНФРПА-М, 2012.

18. Основы экономики: учебное пособие для вузов / Райзберг Б.А. Москва: Инфра-М, 2019.

19. *Подъяблонская Л.М.* Государственные и муниципальные финансы: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управления»,

«Финансы и кредит» / Л. М. Подъяблонская. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

20. *Райзберг Б. А.* Курс экономики. Москва: Инфра-М, 2019.

21. Экономика (ключевые вопросы): учебное пособие / Гуров М. П., Инфантьев К. А., Привалов К. В. Санкт-Петербург: Фонд «Университет», 2020.

22. *Саттарова Н. А., Сафина С. Д.* Финансовое право: учебник для бакалавров / под ред. д-ра юрид. наук С. В. Запольского. Москва: Прометей, 2018.

23. Финансовое право: учебник для бакалавров / под ред. Е. Ю. Грачевой. Москва: Проспект, 2013.

24. Экономика: учебное пособие для вузов / Кикоть В. Я., Кази-ахмедов Г. М., Ковалев С. Н. Москва: Книжный мир, 2019.

25. Экономика и право / под ред. Н. Д. Эриашвили, Г. М. Кази-ахмедова. 2-е изд. перераб. и доп. Москва: Закон и право, 2019.

Учебное издание

**УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ
И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ**

Курс лекций

Редактор *П. Г. Аржевитов*
Верстка *А. А. Мельникова*

Подписано в печать 25.05.2021. Формат 60 x 84 $\frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 9,5. Уч.-изд. л. 8,1. Тираж 145 экз. Заказ № 22у.

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России.
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-69-6

