

**К Р А Т К И Й  
КУРС**

И. В. Бородушко,  
Э. К. Васильева, Н. Н. Кузин

# **ФИНАНСЫ**



**Финансовая система  
Российской Федерации**

**Управление государственными финансами:  
планирование, прогнозирование,  
контроль, контроллинг**

**Бюджетное устройство  
и бюджетный процесс в России**

 **ПИТЕР**

Краткий курс (Питер)

Ирина Бородушко

**Финансы**

«Питер»

2008

## **Бородушко И. В.**

Финансы / И. В. Бородушко — «Питер», 2008 — (Краткий курс (Питер))

В издании отражены все новейшие положения в области правовых основ финансовых отношений и новые подходы к государственному управлению финансами. Обширная и многоплановая информация, составляющая содержание финансовой науки и практики, изложена компактно, в доступной форме, тщательно структурирована. При подготовке второго издания значительное внимание было уделено вопросам определения бюджетной стратегии на среднесрочную перспективу и перехода к формированию федерального бюджета на трехлетний период. Раскрыты основные новации в области бюджетной политики и бюджетного процесса, сформулированные в бюджетном послании Президента РФ от 2007 г. Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.» и принятом в апреле 2007 г. Федеральном законе «Об изменениях в Бюджетном кодексе РФ». Краткий курс лекций по дисциплине «Финансы» имеет конкретную цель – обеспечение учебным пособием студентов, проходящих подготовку по специальностям экономического профиля: «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Менеджмент организации», «Налоги и налогообложение» и другим. Книга будет также полезна аспирантам, преподавателям и практическим работникам, заинтересованным в получении систематизированной информации о финансах с учетом текущей практики и действующей правовой базы.

© Бородушко И. В., 2008

© Питер, 2008

# Содержание

Введение	5
Лекция 1	7
Лекция 2	10
Лекция 3	12
Лекция 4	15
4.1. Сущность и методы управления финансами	15
4.2. Контроллинг как инструмент управления государственными финансами	17
4.3. Функции органов представительной власти. Президента РФ и Центрального банка РФ в области регулирования финансов	22
4.4. Полномочия Правительства РФ в области управления финансами	25
4.5. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области управления финансами	27
4.6. Управление финансами на местном уровне	35
Лекция 5	36
5.1. Финансовые и социально-экономические прогнозы как основа для формирования финансового плана	36
Конец ознакомительного фрагмента.	40

# **Ирина Васильевна Бородушко, Эвелина Карловна Васильева, Николай Николаевич Кузин**

## **Финансы. 2-е издание**

### **Введение**

Дисциплина «Финансы» относится к тем областям экономических знаний, которые затрагивают практически все сферы хозяйственных отношений. Этим определяются исключительные широта и разнообразие тематики, концептуальных подходов, форм и методов при структуризации и изложении материала книги. Немаловажным фактором является также необходимость постоянного обновления материалов, продиктованная интенсивностью трансформационных процессов в финансово-экономической сфере и продолжающимся ее реформированием в РФ.

Достаточно обширная учебно-методическая литература по финансовым дисциплинам, изданная в последние годы, включает в себя как фундаментальные работы (преимущественно энциклопедической ориентации, охватывающие все аспекты финансовой науки и практики), так и публикации более узкой тематической направленности.

Предлагаемый краткий курс лекций по дисциплине «Финансы» имеет конкретную целевую ориентацию на обеспечение учебным пособием по дисциплине «Финансы» студентов, проходящих обучение в высших учебных заведениях по экономическим специальностям: «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Менеджмент организации», «Налоги и налогообложение» и др.

Содержание курса представлено в форме 16 лекций, каждая из которых посвящена рассмотрению отдельной темы. Основное внимание уделено государственным финансам: их структуре, формированию, перераспределению, использованию, финансовой политике государства и управлению финансами. Достаточно детально рассмотрена бюджетная система России.

При подготовке данного второго, переработанного и дополненного, издания учебного пособия значительное внимание было уделено вопросам определения бюджетной стратегии на среднесрочную перспективу и перехода к формированию федерального бюджета на 3-летний период. Раскрыты основные новации в области бюджетной политики и бюджетного процесса, сформулированные в бюджетном послании Президента РФ от 2007 г. Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.» и принятом в апреле 2007 г. Федеральном законе «Об изменениях в Бюджетном кодексе РФ».

Рекомендуется при изучении дисциплины «Финансы» ознакомиться с новейшими публикациями по рассматриваемым проблемам в следующих периодических изданиях: «Финансы», «Финансовый контроль», «Вопросы экономики», «Деньги и кредит», «Финансовый вестник», «Экономист», «Российский экономический журнал», «Российская газета», «Российская бизнес-газета». Целесообразно также изучать ежегодные бюджетные послания Президента РФ Федеральному собранию РФ и ежегодно издаваемый Росстатом «Российский статистический ежегодник» (раздел, содержащий систему финансовых показателей).

В целом изложение в книге ведется в конспективном стиле, что позволяет при ограниченном объеме раскрыть все важнейшие аспекты организации, функционирования государственных финансов и управления ими. Другой особенностью данного курса лекций является

стремление авторов актуализировать информацию, т. е. не оставлять без внимания последние изменения в организации финансов, в их правовом регулировании, в социально-экономических факторах, влияющих на финансовую сферу. Также определены возможности использования контроллинга как метода информационно-аналитической поддержки принятия решений в области управления государственными финансами.

## **Лекция 1**

# **СУЩНОСТЬ И ФУНКЦИИ ФИНАНСОВ**

Категория «финансы» может рассматриваться с двух позиций: 1) в материальном смысле, как совокупность фондов денежных средств и 2) как совокупность общественных отношений. В первом случае финансы выступают в качестве инструмента распределения и перераспределения национального дохода и ВВП, а также в качестве орудия контроля движения денежных средств. При втором подходе финансы рассматриваются как особая форма общественных отношений, складывающихся в сфере движения централизованных и децентрализованных денежных средств. В условиях рыночной экономики государственные финансы являются инструментом государственной политики и государственного регулирования экономических систем.

Важнейшие свойства финансов определяются как их признаки. Основные признаки финансов выражаются в следующем:

- 1) финансы выступают в качестве денежных отношений, возникающих по поводу образования, распределения, использования, перераспределения и накопления денежных средств;
- 2) распределительный характер денежных отношений связан с движением реальных денег;
- 3) движение денежных средств имеет, как правило, односторонний (однаправленный) характер;
- 4) финансы как денежные отношения имеют форму централизованных и децентрализованных денежных средств;
- 5) финансы выступают в качестве необходимого механизма (через налоги и государственное финансирование) воспроизводственного процесса в экономике;
- 6) финансы являются одним из инструментов государственного управления, обеспечивающим выполнение государством его функций и задач.

Перечисленные признаки финансов составляют необходимые условия реализации функций финансов. Основными функциями финансов являются:

- 1) функция распределения и перераспределения национального дохода на федеральном, региональном и местном уровнях в форме межтерриториального, межотраслевого, внутриотраслевого и внутрихозяйственного движения финансов;
- 2) контрольная функция финансов, обеспечивающая проверку соблюдения законодательства в области финансов и выполнение финансовых обязательств;
- 3) регулирующая функция финансов, состоящая в организации финансовых отношений и в воздействии государства на развитие экономики посредством финансовых рычагов.

Функционирование финансов основывается на следующих базовых принципах:

- 1) принцип федерализма, предполагающий гармоничное сочетание интересов в сфере финансовых отношений на федеральном и территориальном уровнях;
- 2) принцип единства финансов, означающий единство нормативно-правовой базы, а также функционирование единой денежной системы, единой кредитной системы, единой налоговой системы; единым должен быть финансовый учет;
- 3) принцип равноправия субъектов РФ в сфере финансовых отношений;
- 4) принцип сбалансированности, означающий соответствие доходов и расходов, своевременное исполнение денежных обязательств;

5) принцип целевой направленности, реализующийся в коммерческих структурах как обеспечение прибыльности, рентабельности, а в государственных финансах – как мобилизация доходов в форме налогов, сборов и неналоговых поступлений и распределение финансовых ресурсов в соответствии с утвержденными параметрами;

6) принцип диверсификации источников финансирования и вложений ресурсов, обеспечивающий маневренность и снижение финансовых рисков;

7) принцип стратегической ориентированности финансов, предполагающий разработку долгосрочных программ развития финансов. Конкретной формой реализации этого принципа явился принятый в 2007 г. принцип 3-летнего финансового планирования, который распространит свое действие и на другие сферы (на деятельность «Газпрома», на планирование государственного оборонного заказа и др.);

8) принцип открытости и прозрачности, связанный с обеспечением гласности, т. е. доступности, финансовой информации;

9) принцип разграничения полномочий и предметов ведения в области финансовой деятельности между законодательной, исполнительной и судебной властями;

10) принцип научного подхода к организации финансов, означающий, что финансовая система должна опираться на научно обоснованную методологию;

11) принцип экономичности и рациональности, требующий эффективности финансовой деятельности во всех сферах и на всех уровнях;

12) принцип управляемости финансовыми потоками, предполагающий недопустимость теневых финансовых потоков, надлежащее исполнение финансовых обязательств.

Перечисленные принципы функционирования финансов должны лежать в основе формирования финансовых ресурсов и управления ими. Под финансовыми ресурсами понимается совокупность денежных средств, находящихся в распоряжении субъектов финансовых отношений. Субъектами, которые ими располагают, являются государство, органы местного самоуправления, предприятия, организации, домохозяйства.

Различают следующие виды финансовых ресурсов:

1) собственные средства;

2) мобилизационные средства;

3) средства, поступающие в порядке перераспределения. Отдельные виды субъектов, располагающие финансовыми ресурсами, имеют свой особый состав финансовых ресурсов.

**Собственными средствами** являются: на уровне государства и органов местного самоуправления – доходы государственных и муниципальных предприятий и доходы от внешнеэкономической деятельности; на уровне хозяйствующих субъектов – прибыль; на уровне населения – заработная плата, премии, надбавки к заработной плате, выплаты социального характера, доходы от предпринимательской деятельности, от участия в прибылях, от операций с личным имуществом, пенсии, пособия, стипендии.

**Мобилизационными средствами** являются: на уровне государства – государственный кредит, эмиссия денежных средств, доходы от эмиссии ценных бумаг; на муниципальном уровне – муниципальный кредит и др.; на уровне хозяйствующих субъектов – банковский кредит и др.

**Средства, поступающие в порядке перераспределения**, представлены: на уровне государства и муниципальных образований – обязательными платежами; на уровне хозяйствующих субъектов и домохозяйств – процентами, дивидендами по ценным бумагам; на уровне домохозяйств – поступлениями средств от кредитно-финансовых операций.

Как самостоятельное понятие существует категория «финансовые ресурсы страны». К ним относят: часть ВВП, представленную валовой прибылью экономики; отчисления в госу-

дарственные внебюджетные социальные фонды; налоги на производство и импорт; налоги с физических лиц; сбережения домашних хозяйств и кредиты, полученные из зарубежных стран.

Роль финансов в экономике России определяется тем, что финансы являются одним из основных механизмов: развития рыночных институтов, укрепления федеративных основ устройства государства, обеспечения экономической эффективности и социальной справедливости, стимулирования инвестиционной активности предприятий, совершенствования банковской системы, глобализации экономических отношений, формирования внутренних и международных рынков капиталов, повышения качества жизни граждан.

В целом состояние экономики страны определяется прежде всего состоянием финансовой системы. В современной России наиболее острыми проблемами в области финансов являются:

- 1) обеспечение реального сектора экономики необходимыми финансовыми и кредитными ресурсами;
- 2) переход на среднесрочную систему бюджетного планирования;
- 3) достижение сбалансированности бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов;
- 4) совершенствование налоговой системы;
- 5) повышение эффективности использования государственной, муниципальной и частной собственности;
- 6) совершенствование бюджетного федерализма;
- 7) обеспечение единства денежно-кредитной и финансовой политики;
- 8) укрепление финансового контроля;
- 9) развитие системы страхования;
- 10) активное вовлечение сбережений населения в денежный оборот;
- 11) интеграция в мировую финансовую систему на равноправной основе и др.

## Лекция 2

# ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В современной финансовой науке представлены различные подходы к интерпретации понятия «финансовая система»<sup>1</sup>. К наиболее распространенному из них относится определение финансовой системы как совокупности финансовых отношений, возникающих в связи с формированием, перераспределением и использованием фондов денежных средств государства, хозяйствующих субъектов, домашних хозяйств.

Истоки финансовой системы лежат в реальной экономической системе, состоящей из действующих и взаимодействующих участников воспроизводственного процесса и товарно-рыночных отношений. Формирование и развитие национально-государственной финансовой системы осуществляются государственными и муниципальными органами и направлены на:

- 1) формирование единых правил и порядка образования финансов, инструментов и механизмов движения финансов, а также правовое, институциональное и организационное обеспечение финансов;
- 2) регулирование макроэкономических процессов посредством инвестиционной, научно-технической, налоговой, бюджетной, кредитно-денежной политики;
- 3) государственную поддержку национального бизнеса, создание необходимых условий для включения национального бизнеса в международные экономические и финансовые отношения;
- 4) проведение комплексной социальной политики и обеспечение социальной стабильности;
- 5) финансирование государственных программ, проектов на федеральном и региональном уровнях.

Финансовая система имеет сложную многоуровневую структуру и подразделяется на отдельные подсистемы. В составе финансовой системы присутствуют централизованные финансы (государственные финансы, муниципальные финансы) и децентрализованные финансы (финансы организаций и финансы домашних хозяйств). Государственные и муниципальные финансы представлены: федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, муниципальными бюджетами и внебюджетными фондами (Пенсионным фондом, Фондом обязательного медицинского страхования, Фондом социального страхования).

Основу финансовой системы составляют централизованные финансы, где формируется преобладающая доля финансовых ресурсов государства. Среди децентрализованных финансов ключевое место принадлежит финансам коммерческих организаций. Здесь создаются материальные блага, производятся товары, оказываются услуги, формируется прибыль, являющаяся главным источником производственного и социального развития общества. Децентрализованные финансы – это денежные средства хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств.

---

<sup>1</sup> См. *Ашмарина Е. М.* Современная финансовая система Российской Федерации // Государство и право. 2004. № 6, а также учебную литературу: *Абрамова М. И., Александрова Л. С.* Финансы и кредит. М.: Юриспруденция, 2004; *Сергиенко Л. В.* Финансы и реальный сектор. М.: Финансы и статистика, 2004; *Вахрин П. И., Неиштой А. С.* Финансы. М.: Дашков и Ко, 2004; Финансы / Под ред. Г. Б. Поляк. 2-е изд. М.: ЮНИТА-ДАНА, 2004; Финансы / Под ред. С. И. Лушина. 2-е изд. М.: Экономистъ, 2003; Финансы / Под ред. В. В. Ковалева. 2-е изд. М.: Велби, Проспект, 2005; *Мысляева И. Н.* Государственные и муниципальные финансы. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007; *Романовский М. В., Врублевская О. В., Сабанти Б. М.* Финансы. 2-е изд. М., Юрайт, 2006; *Шульж П. Н., Белотелова Н. П.* Финансы. 3-е изд. М.: Дашков и Ко, 2002.

Финансовая система как форма организации денежных отношений включает три взаимосвязанные подсистемы, обеспечивающие формирование и использование финансовых ресурсов:

- государства и органов местного самоуправления;
- хозяйствующих субъектов;
- населения.

Каждая из подсистем имеет специфические формы и методы образования и использования финансовых ресурсов, собственное функциональное назначение и финансовый механизм, ориентированный на достижение собственных целей каждого из субъектов экономических отношений.

Финансовые подсистемы можно также рассматривать в разрезе отдельных звеньев институциональной структуры общества: финансы властных структур, финансы самостоятельных субъектов экономической сферы.

Финансы властных структур включают в себя государственные и муниципальные финансы. Они отражают формирование доходов и расходов органов государственной власти: федеральных, субъектов РФ и местного самоуправления. Таким образом, в целом финансы властных структур являются трехуровневыми, т. е. состоят из федеральных, региональных и местных финансов. На каждом уровне формируется соответствующий бюджет. Местные финансы подразделяются на финансы отдельных типов поселений, районов.

Федеральный бюджет РФ – важнейшее звено финансовой системы страны. Федеральный бюджет отражает доходы и расходы, органически связанные с макроэкономическими показателями, объемом налогов и задачами финансовой политики государства. Аналогичную структуру имеют региональные (85 субъектов РФ) и местные бюджеты (около 29 тыс. районных, городских, поселковых и сельских бюджетов).

Для целей планирования бюджетных ресурсов составляется консолидированный бюджет, который представляет собой свод бюджетов бюджетной системы РФ на соответствующей территории (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами. Финансы властных структур включают также внебюджетные фонды, которые создаются федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления для аккумуляции в них денежных средств, расходуемых по строго целевому назначению. В составе государственных внебюджетных фондов представлены: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ.

Финансы властных структур включают в себя также государственный кредит. Под ним понимаются кредитные отношения между государством, юридическими и физическими лицами, при которых государство выступает в основном в качестве заемщика.

Финансы самостоятельных субъектов экономической сферы состоят из финансов коммерческих организаций, финансов некоммерческих организаций и финансов населения (или домашних хозяйств).

## Лекция 3

# ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государство в процессе своего функционирования осуществляет политическую деятельность в различных сферах общественной жизни, в том числе в сфере финансов.

Под финансовой политикой государства понимается совокупность мероприятий, направленных на мобилизацию финансовых ресурсов, их распределение и эффективное использование для выполнения государством своих функций. Финансовая политика включает комплекс целенаправленных действий властных структур по использованию финансов. Содержанием финансовой политики являются: диагностика текущего состояния и происходящих изменений в финансовой системе; обоснование и формирование стратегии, целей и задач развития финансов; тактика, способы и инструменты достижения установленных целей государственных финансов. Финансовая политика реализуется через бюджетную, налоговую, денежную, кредитную, инвестиционную, таможенную, инновационную, научно-техническую политику.

Финансовая стратегия – долговременный курс финансовой политики, рассчитанный на длительную перспективу и предусматривающий решение крупномасштабных проблем в финансовой сфере. Финансовая тактика – это методы решения финансовых задач по важнейшим направлениям финансовой стратегии.

Финансовая политика должна способствовать решению основных проблем, стоящих перед государством в области мобилизации и эффективного использования финансовых ресурсов, она направлена на регулирование экономических и социальных процессов посредством финансовых рычагов. Финансовая политика ориентирована на стимулирование передовых направлений развития производительных сил, отдельных территорий и отраслей экономики, урегулирование отношений с мировой финансовой системой.

Основными задачами финансовой политики в РФ являются:

- 1) обеспечение условий для формирования оптимальных объемов и структуры финансовых ресурсов;
- 2) обеспечение рационального распределения и использования финансовых ресурсов на федеральном, региональном и местном уровнях;
- 3) рациональное распределение финансовых ресурсов с учетом степени приоритетности различных социально-экономических сфер;
- 4) создание и совершенствование механизма финансовой устойчивости и финансовой независимости государства;
- 5) создание эффективной системы государственного управления финансами.

Финансовая политика имеет специфический характер в каждой конкретной сфере регулирования финансовых отношений. Соответственно различают следующие виды финансовой политики: бюджетная, налоговая, денежно-кредитная, таможенная, инвестиционная, политика в области международных финансов и др.

Финансовая политика разрабатывается совместными усилиями ряда государственных институтов. Приоритет в ее разработке принадлежит Президенту РФ, который в ежегодных посланиях Федеральному Собранию определяет основные направления финансовой политики на текущий год и на перспективу. Федеральное собрание рассматривает и утверждает основные положения в области финансовой политики. Органы исполнительной власти ответственны за реализацию финансовой политики государства.

Финансовая политика представляет собой комплексное понятие, состоящее из трех структурных элементов:

- 1) разработки концепции финансовой политики, т. е. определения основных целей и задач государства в сфере управления финансами;
- 2) создания финансового механизма реализации финансовой политики;
- 3) управления финансовой деятельностью, заключающегося в регулировании финансовых отношений, в определении источников и направлений использования финансовых ресурсов государства.

В структуре финансовой политики особая роль принадлежит финансовому механизму, представляющему систему установленных государством способов, методов, инструментов и рычагов воздействия на экономические и социальные процессы. Эти элементы финансового механизма используются при распределении и перераспределении финансовых ресурсов.

К числу конкретных элементов финансового механизма относятся методы распределения ВВП, формы денежных накоплений, виды платежей, принципы и направления использования государственных финансовых ресурсов и т. д. Все элементы финансового механизма можно разграничить на две группы в зависимости от способа их воздействия на финансовые отношения:

- финансовое обеспечение, которое может осуществляться в нескольких формах: самофинансирования, кредитования и безвозвратного финансирования;
- финансовое регулирование, заключающееся в регламентации (через налоги, платежи, отчисления) распределительных отношений в обществе в целом, в отраслях народного хозяйства, на предприятиях различных форм собственности, например налоговый метод, платежи, отчисления.

По своим технологическим особенностям элементы финансового механизма подразделяются на ряд групп:

- 1) создание условий и предпосылок регулирования финансовой системы;
- 2) правовая регламентация финансовых отношений;
- 3) методы финансового прогнозирования и планирования;
- 4) порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств;
- 5) организация бюджетной системы;
- 6) организация рынка ценных бумаг;
- 7) государственный финансовый контроль<sup>2</sup>;
- 8) государственное регулирование финансов предприятий;
- 9) прочие элементы финансового механизма.

Финансовая политика имеет определенные ориентиры во времени и в пространстве. Существенные изменения в сферах хозяйственной, социальной и политической жизни общества всегда сопровождаются соответствующей трансформацией финансовой политики. В условиях значительной территориальной дифференциации социально-экономической ситуации также требуется адаптация финансовой политики к конкретным местным условиям. Примером актуальности учета регионального фактора в формировании финансовой политики может служить указание Президента РФ (Бюджетное послание, 2007 г.) по поводу социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья: необходимо задействовать все имеющи-

---

<sup>2</sup> Совершенствование финансового контроля может быть, по нашему мнению, наиболее результативным при использовании методов контроллинга (см. раздел 4.2).

еся инструменты государственной финансовой политики с целью формирования и реализации федеральной целевой программы, направленной на обеспечение опережающего развития этих регионов. В частности, стоит задача привлечения частного капитала для софинансирования этой программы. Должна быть разработана специальная система мер налоговой и таможенно-тарифной политики, стимулирующая привлечение инвестиций в эти регионы.

## Лекция 4

# УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ

### 4.1. Сущность и методы управления финансами

Под управлением понимается сознательное целенаправленное воздействие субъекта управления на объект управления с помощью комплекса приемов и методов, осуществляемое для достижения намеченных целей. Рассмотрим общий порядок управления финансами.

В процессах управления финансами под объектами управления понимаются виды финансовых отношений, связанные с формированием денежных доходов, накоплением и их использованием. Субъектами управления выступают организационные структуры, осуществляющие управление: в государственных финансах – государственные и муниципальные органы; в финансах хозяйствующих субъектов – специальные службы, финансовый аппарат; в финансах домохозяйств – сами домохозяйства.

Конкретизируя сущность управления финансами, мы должны указать, что в него включается ряд основных направлений управленческой деятельности: выработка программы действий, организационная функция, распорядительная функция, координация действий исполнителей, контроль исполнения принятых решений.

Процесс управления финансами можно рассматривать как следующий ряд последовательных процедур:

- 1) выработка правил финансовой деятельности и их совершенствование;
- 2) финансовая деятельность, включающая финансовое прогнозирование, составление и исполнение финансовых планов;
- 3) контроль соблюдения действующих норм в финансовой сфере.

При управлении финансами необходимо использовать особые методы воздействия на финансовые отношения. Под методами управления понимаются способы и средства достижения поставленных целей.

Методы государственного (муниципального) управления финансами обладают рядом специфических особенностей:

- 1) они используются субъектами исполнительной власти в качестве средства реализации закрепленной за ними компетенции;
- 2) с их помощью реализуется управляющая воля государства;
- 3) через них осуществляются прямые и обратные связи между субъектом управления и объектом управления в сфере финансов;
- 4) выбор конкретных методов управляющего воздействия на финансовые отношения находится в прямой зависимости от особенностей объекта управления (например, ведомственной принадлежности);
- 5) они имеют обязательный характер, что обеспечивается средствами их правового регулирования.

Методы финансового управления делятся на две группы: косвенные и прямые. *Экономические (косвенные) методы* состоят в создании государством условий, которые либо стимулируют определенный тип поведения управляемых объектов (например, предоставление налоговых льгот и скидок), либо создают предпосылки ограничительного характера в форме усложнения процедур, повышения тарифов и другого. Существуют различные схемы предо-

ставления налоговых льгот и скидок. Предусматриваются специальные налоговые скидки, например на капиталовложения в сферу НИОКР, что должно стимулировать инновационную активность предприятий.

Конкретные формы применения косвенных методов государственного управления финансами могут быть следующими: формирование и поддержание конкурентной среды на внутреннем рынке и ограничение монополизации рынка; защита контрактных отношений между субъектами рынка, обеспечивающая стабильное функционирование расчетно-платежных отношений в финансовой сфере; содействие развитию страхового дела и страхования предпринимательских рисков; содействие развитию рынка капитала и др.

*Прямыми методами* финансового управления являются методы прямого административного воздействия на финансовую деятельность хозяйствующих субъектов. Главная особенность прямых методов состоит в одностороннем государственно-властном воздействии субъекта управления на объекты управления. Характерной особенностью прямых методов управления является контроль за установленными требованиями, правилами финансово-хозяйственной деятельности. Среди многообразных методов прямого регулирования отношений в финансово-хозяйственной сфере наиболее значимыми являются: лицензирование предпринимательской деятельности, установление квот на производство некоторых товаров, определение предельных цен по ограниченной номенклатуре товаров и услуг; применение финансовых санкций в отношении нарушителей финансовой дисциплины и др.

## 4.2. Контроллинг как инструмент управления государственными финансами

В современных условиях ускоряющихся темпов развития экономики, политических противостояний и жесткой рыночной конкуренции, в которые вовлечены как субъекты предпринимательской деятельности, так и целые государства, регионы мира, оказываются недостаточно эффективными традиционные методы и инструменты управления во всех сферах и на всех уровнях общественной жизни и в области управления финансами в том числе. Это вызвало к жизни новые теории и концепции управления. Возникают новые технологии и новые механизмы управления.

Особую значимость приобретает финансовый контроль в сфере государственного управления, который в условиях нарастания рисков (политических, экономических, финансовых, экологических), распространения терроризма и иных угроз должен обретать принципиально новые формы и качества. Для этого важно осуществлять расширение самоконтроля при сокращении внешнего контроля, обеспечивать приоритет профилактической направленности при ограничении «карающей» ориентации, усиливать партнерские начала и информационно-аналитическую направленность во взаимоотношениях между объектом и субъектом контрольной деятельности.

На практике это означает необходимость формирования новой концепции государственного контроля. Более того, в рамках методологических и организационных основ традиционного контроля формирование новой модели контроля было бы трудноразрешимой задачей. Более эффективным мог бы стать такой путь реорганизации контроля, который в бизнес-процессах именуется инжинирингом, т. е. радикальное изменение самих основ конкретного объекта или процесса. Форма традиционного контроля при этом, безусловно, должна быть сохранена, но лишь как один из структурных элементов новой системы контроля.

Во всем сказанном нет по существу ничего нового, ибо такой инструмент управления, именуемый контроллингом, уже успешно и широко применяется в масштабах управления фирмами на Западе и начинает осваиваться в России.

Контроллинг на предприятиях представляет собой комплексную и гибкую систему, которая обеспечивает методическое и информационно-аналитическое сопровождение управленческой деятельности. Цель контроллинга состоит в том, чтобы продуцировать, интегрировать и анализировать большие потоки самой разнородной информации и на этой основе проектировать возможные варианты решения хозяйственных, финансовых и коммуникационных проблем. Правильно организованная система контроллинга позволяет кардинально повысить качество принимаемых управленческих решений и обеспечить эффективность бизнеса.

Приведенное краткое описание контроллинга на предприятиях показывает, что с его помощью облегчается решение проблем, которые едины во всех сферах управления – на предприятиях, в регионах, на отраслевом уровне, в масштабах национальной экономики. Следовательно, задача заключается в том, чтобы определить направления адаптации метода контроллинга к условиям и целям государственного управления экономикой.

Основной функцией контроллинга является обеспечение интеграции в единую систему операций по экономическому анализу, мониторингу, информационному обеспечению, планированию, контролю, прогнозированию. В своей совокупности эти операции обеспечивают получение, обработку и обобщение информации, необходимой для разработки, принятия и исполнения управленческих решений.

Уникальным свойством контроллинга является его способность обеспечить успешное функционирование экономических систем в долгосрочной перспективе на базе:

- адаптации стратегических целей к глобальным тенденциям развития внешней среды;

- согласования оперативных планов со стратегическим планом развития на основе приоритета стратегического плана;
- координации оперативных планов по разным отраслям и сферам экономики;
- создания системы контроля процесса реализации планов, корректировки их содержания и сроков реализации;
- совершенствования организационной структуры управления экономикой.

Основными факторами, определяющими актуальность внедрения контроллинга в систему государственного регулирования экономики, являются:

- нестабильность как внешних, так и внутренних условий функционирования экономики;
- необходимость поиска более эффективных и совершенных методов государственного управления;
- необходимость совершенствования и качественного изменения организации и методологии информационного обеспечения органов управления;
- низкая информативность данных, формируемых в рамках традиционной системы финансового учета, государственной и ведомственной статистики;
- недостаточный уровень взаимодействия, согласованности и координации в деятельности различных государственных органов, ведомств, служб.

Применение контроллинга как инструмента научного управления предполагает предварительное формирование теоретических основ и методологии, в том числе разработку концепции контроллинга. Под концепцией контроллинга понимается целостное, связывающее воедино все структурные элементы формализованное представление о контроллинге как о подсистеме управления, призванной обеспечивать эффективность принимаемых управленческих решений и способствующей оптимизации деловой стратегии и политики управляющей системы.

Наиболее зрелая и завершенная интерпретация сущности контроллинга выражена в концепции, в которой контроллинг, ориентированный на будущее в соответствии с поставленными стратегическими целями и целевыми программами, используется как инструмент ликвидации узких мест в экономике. При таком понимании контроллинга он может быть задействован на всех стадиях управленческого процесса.

Основным принципом контроллинга является системный подход, предполагающий методологическую и информационную поддержку всех направлений деятельности управленческой системы. Существенную роль играет и синергетический эффект, получаемый при системном подходе к организации контроллинга. Важными принципами контроллинга являются также комплексность, научная обоснованность, эффективность, обратная связь и т. д.

Главным системообразующим свойством контроллинга является его ориентация не на прошлое, а на будущее. Заметим попутно, что в этом заключается одно из принципиальных отличий контроллинга от контроля. Такая ориентация «предписывает» ему возможность агрегирования информации, ибо выработка оптимальных управленческих решений затруднена без полной информации, охватывающей все связи и отношения, в которых реализуется функционирование экономических систем.

Ориентация на будущее определяет высокую значимость планирования и прогнозирования в системе контроллинга. Трендовые характеристики динамики за предшествующие периоды ценны прежде всего в качестве базовой информации для составления прогноза и плана.

Следующее системообразующее свойство контроллинга заключается в его подходе ко всем вопросам с позиций единства количественного и качественного аспектов. Только вместе взятые они способны дать полноценное знание об изучаемом объекте или процессе.

Системообразующим свойством контроллинга является также сочетание стратегического и оперативного контроллинга, что обусловлено структурой задач управления экономической системой и соответствует ей.

Существенным системообразующим свойством контроллинга выступает исследование как внутренней, так и внешней среды объекта управления, поскольку любая экономическая система – открытая система, т. е. обладает разветвленной сетью внешних связей и отношений.

Обязательным системообразующим свойством контроллинга является его эффективность, так как только при этом условии экономически (и не только экономически) оправдано его существование. В этом состоит одно из принципиальных отличий контроллинга от многих других структурных элементов управляющей системы. Необходим только такой контроллинг, который является эффективным, когда полезный результат превышает затраты на его организацию.

Системные свойства контроллинга обеспечивают возможность реализации достаточно сложного комплекса его функций, среди которых наиболее существенными применительно к сфере государственного управления могли бы быть:

- 1) консультационная деятельность в области методики работы с информацией и экспертных оценок на базе объективных индикаторов;
- 2) проектирование комплексной системы показателей, оценивающих эффективность функционирования экономической системы и измеряющих влияние внутренних и внешних факторов на результат деятельности;
- 3) информационное обеспечение субъектов государственного управления;
- 4) оптимизация движения информационных потоков и совершенствование информационно-коммуникационных технологий;
- 5) учетно-контрольная деятельность;
- 6) взаимосогласование стратегических планов и целевых программ социально-экономического развития;
- 7) сопоставление плановых и фактических показателей и определение допустимых границ отклонений от заданных параметров, анализ причин отклонений;
- 8) разработка предложений по устранению и профилактике отклонений фактических результатов от плановых показателей;
- 9) информационно-аналитическая деятельность, направленная на выявление основных тенденций и перспектив развития экономики страны, региона.

Таким образом, контроллинг был бы способен обеспечить методическую и информационную поддержку основных функций государственного управления, включая определение и обоснование целей, формирование текущих и стратегических планов, контроль выполнения планов и их корректировку и т. д. Этот комплекс функций контроллинга актуален с точки зрения реализации бюджетной стратегии в целом и особенно значим при решении сформулированной в бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию (2007 г.) задачи – «повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе». Основными предпосылками повышения качества финансового менеджмента являются: усиление ответственности органов исполнительной власти и бюджетных учреждений за результаты бюджетных расходов и повышение качества государственных и муниципальных услуг; расширение полномочий этих органов; создание стимулов к повышению прозрачности и эффективности использования бюджетных средств; прекращение практики мелочной регламентации их деятельности.

Одним из важнейших инструментов контроллинга является мониторинг, который уже нашел достаточно широкое применение в государственном финансовом менеджменте. Очередной задачей в данной области является внедрение системы мониторинга качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств.

Система контроллинга обычно включает две подсистемы: стратегический и оперативный контроллинг. Реализация стратегии основывается на конкретном перечне намеченных на будущее индикаторов, которые формируются в виде стратегического плана. В ходе выполнения стратегического плана необходим систематический контроль соответствия фактических параметров плановым и должна осуществляться корректировка стратегии. Эти функции призваны выполнять стратегический контроллинг.

Стратегические цели конкретизируются и реализуются в рамках оперативного управления экономическими системами. Соответственно стратегический контроллинг находит свое прикладное воплощение в оперативном контроллинге. Единство стратегического и оперативного контроллинга заключается в общей методологической базе. Вместе с тем стратегический и оперативный контроллинг располагают каждый своим специфическим инструментарием, которые должны быть сопоставимыми и соответствовать единым методологическим основам. Это обязательное условие обеспечивает возможность агрегирования, сравнительного анализа и дифференциации массивов информации в ходе экономического анализа.

Оперативный контроллинг способен обеспечивать методическое и информационно-аналитическое сопровождение процессов оперативного планирования, контроля, учета и отчетности на отраслевом, региональном и федеральном уровнях.

Роль контроллинга в формировании стратегических и оперативных целей государственного управления может реализоваться в двух аспектах.

Первый аспект – теоретико-методологический, который состоит в том, что цели управления определяют саму необходимость создания системы контроллинга. Весь смысл контроллинговой деятельности заключается в высококачественном комплексном методическом обеспечении достижения целей управления. Чем сложнее цели управления экономической системой и способы их достижения, тем настоятельнее необходимость создания контроллинга.

Второй аспект – операционный, состоящий в использовании контроллинга в качестве инструмента реализации каждой функции управления.

Могут быть разграничены следующие пять функций (этапов, фаз, стадий) управления:

- 1) определение целей и задач (стратегических и оперативных) управления экономической системой;
- 2) планирование и прогнозирование развития;
- 3) управление информационным комплексом, мониторинг, учет, экономический анализ;
- 4) контроль и аудит;
- 5) принятие и реализация управленческих решений.

Данный перечень функций управления является лишь одним из возможных вариантов, так как всякое членение единого и непрерывного управленческого процесса носит условный и в значительной мере субъективный характер. Возможна разная степень детализации функций управления. В отдельных видах экономических систем (отрасль, регион, муниципальное образование и др.) потребовалось бы организационное обособление функциональных подразделений службы контроллинга.

Наиболее качественной и оперативной является информация, формируемая в ходе контроллинговой деятельности. Применение контроллинга требует использования наиболее современных и эффективных методов и инструментов. В перспективе, если будет осознана эффективность управления финансами на основе контроллинга, потребуются научная разработка ряда организационно-методических вопросов. К числу наиболее актуальных методических проблем относятся:

- 1) определение специфики контроллинга при его использовании в той институциональной среде, которая характерна для каждого элемента финансовой системы России;
- 2) определение роли контроллинга как подсистемы в системе управления финансами;

3) характеристика функций финансового контроллинга в области координации деятельности, планирования, контроля, организации финансовых потоков, информационно-аналитической работы. Важнейшей предпосылкой создания финансового контроллинга является формирование его правовой базы в порядке развития и расширения правовой базы финансового контроля. Таким образом, использование контроллинга как одного из инструментов управления финансами способствовало бы совершенствованию системы финансовых отношений в российской экономике на инновационной методической основе.

### **4.3. Функции органов представительной власти. Президента РФ и Центрального банка РФ в области регулирования финансов**

Важнейшей функцией Совета Федерации РФ в области финансов является (в соответствии со ст. 106 Конституции РФ) обязательное рассмотрение принятых Государственной Думой федеральных законов по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования; денежной эмиссии. Особое место среди этих нормативно-правовых актов принадлежит ежегодно принимаемому Федеральному закону «О федеральном бюджете».

Реформирование финансовой системы России осуществляется поэтапно и соответственно трансформируется ее нормативно-правовая база. Был введен в действие Бюджетный кодекс РФ (БК РФ), было предусмотрено казначейское исполнение бюджета. Принципиальные новации введены в управление финансами в 2007 г., когда были приняты решения о бюджетном планировании, ориентированном на результат, и переходе от годичного к среднесрочному бюджетному планированию. «Скользющий» режим 3-летнего бюджетного планирования означает, что бюджет составляется на период 2008–2010 гг., затем на 2009–2011 гг. и т. д.

Переход на 3-летнее бюджетное планирование создает предпосылки:

- повышения эффективности регулирования экономики;
- улучшения качества государственных услуг населению и юридическим лицам;
- роста уровня и качества жизни населения;
- повышения уровня национальной безопасности России.

Переход на 3-летний порядок бюджетного планирования требует дальнейшего совершенствования его нормативно-правовой базы, решения комплекса методологических и организационных вопросов на федеральном, региональном и местном уровнях, осуществления мониторинга бюджетного процесса в условиях среднесрочного бюджетного планирования.

В Совете Федерации действует ряд комитетов и комиссий, прямо или косвенно связанных с функцией регулирования финансовой сферы. К ним относятся: Комитет Совета Федерации по бюджету; Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой РФ; Комитет Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению; Комитет Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности; Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям; Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления; Комитет по аграрно-продовольственной политике и др. На региональном уровне также действует ряд подобных комитетов и комиссий. Например, в Санкт-Петербурге Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 17 августа 2004 г. № 1385 образована Комиссия по оказанию бюджетной поддержки при реализации инвестиционных проектов путем предоставления государственных гарантий Правительства города. В Ленинградской области Постановлением губернатора Ленинградской области от 29 июня 2006 г. № 110-пг создана Контрольная комиссия по целевому бюджетированию, ориентированному на результат. Полномочия данной Контрольной комиссии распространяются на сферу здравоохранения Ленинградской области. Постановлением губернатора Ленинградской области от 24 мая 2006 г. № 82-пг образована Комиссия при Правительстве Ленинградской области по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу. Постановлением Правительства Москвы от 14 ноября 2006 г. № 899-ПП в Москве создана Комиссия по предоставлению бюджетного кредита. В соответствии с Постановлением Правительства Москвы

от 8 июля 2003 г. № 522-пп функционирует Конкурсная финансовая комиссия Правительства Москвы.

Государственная Дума РФ осуществляет ряд ответственных функций в области регулирования финансов. В соответствии со ст. 103 Конституции РФ Государственная Дума назначает на должность и освобождает от нее Председателя Центрального банка РФ, Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов. Заместитель Председателя Счетной палаты и половина состава ее аудиторов назначаются Советом Федерации.

В Государственной Думе функционируют комитеты, непосредственно или косвенно связанные с вопросами регулирования финансовой системы: Комитет по бюджету и налогам, Комитет по кредитным организациям и финансовым рынкам, Комитет по экономической политике и предпринимательству, Комитет по собственности и другие комитеты.

Высшим постоянно действующим государственным органом финансового контроля является Счетная палата РФ<sup>3</sup>, образуемая Федеральным Собранием РФ и подотчетная ему. Счетная палата выполняет исключительно контрольные функции в области финансов, которые будут рассмотрены в лекции 6.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, структуру федеральных органов исполнительной власти. Президент РФ формирует Администрацию Президента, в составе которой действует ряд управлений, решающих наряду с другими вопросами ряд профильных им задач в области регулирования финансов. В частности, Администрация Президента осуществляет деятельность:

- 1) в области связи с международными финансовыми организациями;
- 2) по подготовке материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию, в которых существенное внимание уделяется вопросам финансовой политики и совершенствования финансовой системы;
- 3) по анализу хода исполнения федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;
- 4) по подготовке предложений Президенту РФ о расходовании средств резервного фонда Президента РФ;
- 5) по комплексному анализу межбюджетных отношений и подготовке предложений Президенту РФ по их совершенствованию;
- 6) по организации контроля и проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, организаций и их руководителей.

Центральный банк РФ выполняет следующий комплекс функций по регулированию финансов:<sup>4</sup>

- 1) во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;
- 2) монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;
- 3) является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования;
- 4) устанавливает правила осуществления расчетов в РФ;
- 5) устанавливает правила проведения банковских операций;

---

<sup>3</sup> Федеральный закон РФ «О Счетной палате РФ» от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ (с последующими изм. и доп.) // СЗ РФ от 16 января 1995 г. № 3, ст. 167.

<sup>4</sup> Федеральный закон РФ «О Центральном банке РФ (Банке России)» от 15 июля 2002 г. № 86-ФЗ (с последующими изм. и доп.) // СЗ РФ от 15 июля 2002 г. № 28, ст. 2790.

6) осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов;

7) осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России;

8) осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;

9) организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством РФ;

10) устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю;

11) принимает участие в разработке прогноза платежного баланса РФ и организует составление платежного баланса РФ;

12) проводит анализ и прогнозирование состояния экономики РФ в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений, публикует соответствующие материалы и статистические данные.

## 4.4. Полномочия Правительства РФ в области управления финансами

Правительство РФ – это коллегиальный орган государственной власти, возглавляющий единую систему исполнительной власти в России<sup>5</sup>. Правительство РФ в пределах своих полномочий выполняет следующие функции:

- 1) осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- 2) формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
- 3) реализует предоставленное ему право законодательной инициативы;
- 4) осуществляет регулирование в сфере экономики по направлениям: обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирование социально-экономического развития РФ, осуществление программы развития приоритетных отраслей экономики; выработка государственной структурной и инвестиционной политики и принятие мер по ее реализации; осуществление управления федеральной собственностью; разработка и реализация государственной политики в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества; осуществление общего руководства таможенным делом; принятие мер по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг; формирование мобилизационного плана экономики РФ; обеспечение функционирования оборонного производства РФ;

- 5) производит регулирование бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики по направлениям: обеспечение проведения единой финансовой, кредитной и денежной политики; разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения; представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета; разработка и реализация налоговой политики; обеспечение совершенствования бюджетной системы; принятие мер по регулированию рынка ценных бумаг; осуществление управления государственным внутренним и внешним долгом РФ; осуществление валютного регулирования и валютного контроля; руководство валютно-финансовой деятельностью в отношениях РФ с иностранными государствами; разработка и осуществление мер по проведению единой политики цен;

- б) ведет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы по финансовым рынкам, Федеральной службы по тарифам, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной таможенной службы.

Федеральная антимонопольная служба<sup>6</sup> осуществляет функции: по принятию нормативных правовых актов; контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, по защите конкуренции на рынке финансовых услуг; контролю деятельности субъектов естественных монополий, рекламы; контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд.

---

<sup>5</sup> Федеральный Конституционный закон РФ «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (с последующими изм. и доп.) // СЗ РФ от 22 декабря 1997 г. № 51, ст. 5712. Постановление Правительства РФ «О Регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ» от 1 июня 2004 г. № 260 // СЗ РФ от 7 июня 2004 г. № 23, ст. 2313.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» от 30 июня 2004 г. № 331 // СЗ РФ от 2 августа 2004 г. № 31, ст. 3259.

Федеральная служба по финансовым рынкам<sup>7</sup> осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением страховой, банковской и аудиторской деятельности).

Федеральная служба по тарифам<sup>8</sup> осуществляет:

- 1) правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством РФ;
- 2) контроль их применения (за исключением регулирования цен и тарифов, относящегося к полномочиям других федеральных органов исполнительной власти).

Федеральная служба государственной статистики<sup>9</sup> осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов в сфере государственной статистической деятельности, по формированию официальной статистической информации о социальном, экономическом положении страны, а также функции по контролю в сфере государственной статистической деятельности.

Федеральная таможенная служба<sup>10</sup> осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

---

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам» от 30 июня 2004 г. № 317 // СЗ РФ от 5 июля 2004 г. № 27, ст. 2780.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам» от 30 июня 2004 г. № 332 // СЗ РФ от 5 июля 2004 г. № 29, ст. 3049.

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе государственной статистики» от 30 июня 2004 г. № 399 // СЗ РФ от 9 сентября 2004 г. № 32, ст. 3346.

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ «О Федеральной таможенной службе» от 26 июля 2006 г. № 459 // СЗ РФ от 7 августа 2006 г. № 32 ст. 3569.

## 4.5. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области управления финансами

Ведущая роль в управлении финансами принадлежит Министерству финансов и Министерству экономического развития и торговли, которые являются основными исполнителями и координаторами в данной сфере. Рассмотрим далее основные функции (полномочия) этих ведомств. Контрольные функции служб и агентств в области финансов требуют особого рассмотрения, и к ним мы обратимся в лекции 6.

Министерство финансов РФ<sup>11</sup> (Минфин России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах: бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности; производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней; таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств; инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии; организации и проведения лотерей; производства и оборота защищенной полиграфической продукции; финансового обеспечения государственной службы; противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Министерство финансов РФ вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ. Министерство принимает нормативные правовые акты, определяющие порядок:

- формирования отчетности об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы РФ и консолидированного бюджета РФ;
- ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета;
- применения бюджетной классификации РФ;
- определения условий включения страховых организаций в реестр страховых организаций, договоры страхования которых могут приниматься в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей;
- контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств (совместно с Федеральной таможенной службой);
- ведения государственной долговой книги РФ и передачи Министерству финансов РФ информации из государственной долговой книги субъекта РФ и муниципальной долговой книги;
- ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности;
- определения цен на драгоценные металлы, а также изделия из них, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней РФ и реализуемые из него.

В круг полномочий Министерства финансов входит обширная деятельность по определению форм целого ряда документов. Определяются формы налоговых деклараций и порядок их заполнения. В области таможенного дела принимаются образцы таких документов, как форма таможенного приходного ордера, на основании которого производится уплата таможенных пошлин, форма требования об уплате таможенных платежей, форма решения о взыскании

---

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ «О Министерстве финансов Российской Федерации» от 30 июля 2004 г. № 329 (с последующими изм. и доп.) // СЗ РФ от 2 августа 2004 г. № 31, ст. 3258.

в бесспорном порядке таможенных платежей за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках.

Министерство финансов разрабатывает формы отчетов об итогах эмиссии федеральных государственных ценных бумаг, определяет условия эмиссии и обращения федеральных государственных ценных бумаг и принимает решения об эмиссии отдельных выпусков федеральных государственных ценных бумаг.

В области страхового дела Министерство финансов устанавливает требования к индикаторам финансовой устойчивости страховщиков, а также определяет формы учета и отчетности страховщиков.

Министерству финансов РФ принадлежат широкие полномочия в сфере управления государственным бюджетом России. Минфин составляет проект федерального бюджета, утверждает и ведет сводную бюджетную роспись федерального бюджета, представляет в Правительство РФ отчетность об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ, управляет в установленном порядке средствами Стабилизационного фонда РФ (реорганизованного путем создания Резервного фонда и Фонда будущих поколений). Наряду с практической деятельностью по управлению государственным бюджетом Министерство финансов осуществляет большую методическую работу, включая методическое руководство в области бюджетного планирования и методологическое обеспечение кассового обслуживания органами федерального казначейства бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Ряд ответственных функций выполняет Министерство финансов в области организации бюджетного процесса. К ним относятся:

- ведение главными распорядителями средств федерального бюджета мониторинга бюджетного сектора;
- заключение от имени РФ договора о предоставлении государственных гарантий РФ и договора обеспечения регрессных требований гаранта;
- управление в установленном порядке государственным долгом РФ;
- ведение государственной долговой книги РФ и осуществление учета информации о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих долговых книгах субъектов РФ и муниципальных образований;
- выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг;
- ведение государственной регистрации условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг;
- обеспечение предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов в пределах лимита средств, утвержденного Федеральным законом «О федеральном бюджете» на очередной финансовый год, и в порядке, установленном Правительством РФ;
- ведение в установленном порядке переговоров и подписание от имени Правительства РФ многосторонних соглашений с должниками и кредиторами в рамках Парижского клуба;
- сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных и муниципальных финансов;
- организация перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований;
- согласование решений Пенсионного фонда РФ об объемах и структуре размещения средств страховых взносов.

Министерство финансов РФ осуществляет координацию и контроль деятельности целого ряда находящихся в его ведении служб. Такими службами являются: Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу и Федеральное казначейство.

Федеральная налоговая служба (ФНС России)<sup>12</sup> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за:

- соблюдением законодательства РФ о налогах и сборах;
- правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов в случаях, предусмотренных законодательством РФ;
- правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей;
- соблюдением валютного законодательства РФ в пределах компетенции налоговых органов;
- производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции.

Федеральная налоговая служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов. ФНС производит государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств. Служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований РФ по денежным обязательствам. Федеральная налоговая служба ведет учет всех налогоплательщиков.

Федеральная служба страхового надзора<sup>13</sup> осуществляет функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности. Федеральная служба страхового надзора принимает решения о выдаче или отказе в выдаче, аннулировании, ограничении, приостановлении, возобновлении действия и отзыве лицензий субъектам страхового дела; проводит аттестацию страховых актуариев; ведет единый государственный реестр субъектов страхового дела и реестр объединений субъектов страхового дела. Федеральная служба осуществляет расчет размера (квоты) участия иностранного капитала в уставных капиталах страховых организаций.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора<sup>14</sup> осуществляет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, а также функции органа валютного контроля. Распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 1024-р Федеральной службе финансово-бюджетного надзора переданы в ведение контрольно-ревизионные органы и территориальные органы по валютному контролю Минфина РФ. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора осуществляет контроль и надзор: за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кредитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства; за соблюдением требований бюджетного законодательства и др.

Федеральная служба по финансовому мониторингу<sup>15</sup> осуществляет функции по:

---

<sup>12</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о Федеральной налоговой службе» от 30 сентября 2004 г. № 506 (с последующими изм. и доп.) // СЗ РФ от 4 октября 2004 г. № 40, ст. 3961.

<sup>13</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе страхового надзора» от 30 июля 2004 г. № 148 // СЗ РФ от 12 апреля 2004 г. № 28, ст. 2904.

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» от 15 июня 2004 г. № 278 // СЗ РФ от 21 июня 2004 г. № 25, ст. 2561.

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу» от 23 июня 2004 г. № 307 // СЗ РФ от 28 июня 2004 г. № 26, ст. 2676; Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г. № 115/ФЗ; Приказ Минфина России от 26 декабря 2006 г. «Об утверждении Положения о порядке осуществления Федеральной службой по финансовому мониторингу контроля за исполнением организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы, Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г.

- противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем;
- выявлению и пресечению фактов финансирования терроризма;
- координации деятельности иных федеральных органов исполнительной власти в этой сфере;
- контролю исполнения Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (на основе приказа Минфина от 26.12.06 № 183н) организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы. Таким образом был упорядочен контроль и обеспечено предоставление информации в сфере игорного бизнеса, купли-продажи недвижимости, деятельности ломбардов и лизинговых компаний, которые были очень привлекательны для отмывания преступных доходов.

Основными формами проведения проверок организаций Федеральной службой по финансовому мониторингу являются камеральные и выездные контрольные операции. При этом обеспечивается строгое соблюдение правил по защите конфиденциальной служебной, банковской, налоговой, коммерческой и иной информации от разглашения, утраты, искажения, утечки, уничтожения, незаконного использования.

Федеральная служба по финансовому мониторингу взаимодействует в установленном порядке и в пределах установленной сферы деятельности с Центральным банком РФ, с компетентными органами иностранных государств, с органами государственной власти, с организациями, с должностными лицами и гражданами иностранных государств как в РФ, так и за рубежом.

Федеральное казначейство<sup>16</sup> (Казначейство России) осуществляет функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, предварительному и текущему контролю ведения операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. Федеральное казначейство осуществляет следующие полномочия:

- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;
- ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета;
- открывает в Центральном банке РФ и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств в соответствии с законодательством РФ, устанавливает режимы счетов федерального бюджета;
- открывает и ведет лицевые счета главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета;
- ведет учет показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обязательств и их изменений;
- составляет и представляет в Министерство финансов РФ оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета, отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ;
- получает от главных распорядителей средств федерального бюджета, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных внебюджетных фондов и органов местного

---

№ 115/ФЗ» № 183н.

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ «О Федеральном казначействе» от 1 декабря 2004 г. № 703 (с последующими изм. и доп.) // СЗ РФ от 6 декабря 2004 г. № 49, ст. 4908.

самоуправления материалы, необходимые для составления отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ.

Федеральное казначейство осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы РФ в соответствии с законодательством РФ. Задачей Федерального казначейства является прогнозирование, кассовое планирование средств федерального бюджета и управление операциями на едином счете федерального бюджета. Казначейство осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, подтверждение денежных обязательств федерального бюджета и совершает разрешительную надпись на право осуществления расходов федерального бюджета в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств.

Федеральное казначейство обеспечивает проведение кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы РФ от имени и по поручению соответствующих органов, осуществляющих сбор доходов бюджетов, или получателей средств указанных бюджетов, лицевые счета которых в установленном порядке открыты в Федеральном казначействе. Деятельность Федерального казначейства направлена также на создание условий для соблюдения нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ и эффективного контроля за целевым характером расходов федерального бюджета, субсидий и субвенций, выделяемых региональным и местным бюджетам.

Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу и Федеральное казначейство не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Министерство экономического развития и торговли РФ (Минэкономразвития России)<sup>17</sup> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и по нормативному правовому регулированию в сферах:

- анализа и прогнозирования социально-экономического развития;
- развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса;
- торговли;
- имущественных отношений;
- несостоятельности (банкротства);
- финансового оздоровления организаций;
- экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований;
- инвестиционной деятельности, включая использование средств Инвестиционного фонда РФ;
- формирования межгосударственных и федеральных целевых программ;
- мобилизационной подготовки экономики РФ;
- создания и функционирования особых экономических зон на территории РФ и др.

Минэкономразвития обладает широкими полномочиями в области правотворческой деятельности, оно принимает нормативно-правовые акты, определяющие:

- 1) перечень и порядок определения показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности;
- 2) методические рекомендации по оценочной деятельности;

---

<sup>17</sup> Постановление Правительства РФ «Положение о Министерстве экономического развития и торговли РФ» от 27 августа 2004 г. № 443 (с последующими изм. и доп.) // СЗ РФ от 6 сентября 2004 г. № 36, ст. 3670.

3) порядок подготовки решений об условиях приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий;

4) коэффициент-дефлятор, соответствующий индексу изменения потребительских цен на товары (работы, услуги) в РФ;

5) другие вопросы в установленной сфере деятельности министерства и подведомственных федеральных служб и федеральных агентств.

Еще одним направлением деятельности Минэкономразвития в области правового регулирования экономики страны является подготовка заключений по проектам нормативных актов, регулирующих отношения в предпринимательской деятельности, и по проектам федеральных целевых программ.

Минэкономразвития осуществляет обширную и разнообразную деятельность по мониторингу и экономическому анализу социально-экономических процессов. Министерство отслеживает содержание и качество сводных финансовых балансов по РФ, субъектам и регионам РФ, отраслям и секторам экономики.

Разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды также является функцией Минэкономразвития. Эти прогнозы разрабатываются для всех уровней и сфер экономики: для Российской Федерации, для субъектов и регионов РФ, для муниципальных образований, для отраслей и секторов экономики. Выполняются прогнозные расчеты общеэкономических показателей системы национальных счетов.

Минэкономразвития осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении служб и агентств. В число этих служб и агентств входят: Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное агентство кадастров объектов недвижимости, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами. Министерство также координирует деятельность Российского фонда федерального имущества.

Федеральное агентство по государственным резервам<sup>18</sup> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере управления государственным материальным резервом. Федеральное агентство организует формирование, размещение, хранение и обслуживание запасов материальных ценностей государственного материального резерва и их ведомственную охрану; осуществляет управление системой государственного материального резерва.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости<sup>19</sup> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим действия по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель, а также по государственному земельному контролю.

Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (Росимущество)<sup>20</sup> является федеральным органом исполнительной власти, выполняющим функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, по оказанию

---

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по государственным резервам» от 23 июля 2004 г. № 373 (с последующими изм. и доп.) // СЗ РФ от 2 августа 2004 г. № 31, ст. 3263.

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости» от 19 августа 2004 г. № 418 // СЗ РФ от 23 августа 2004 г. № 34, ст. 3554.

<sup>20</sup> Постановление Правительства РФ «О Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом» от 27 ноября 2004 г. № 691 // СЗ РФ от 6 декабря 2004 г. № 49, ст. 4897.

государственных услуг и правоприменительных функций в сфере имущественных и земельных отношений. Федеральное агентство имеет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении следующих видов имущества:

- имущества федеральных государственных унитарных предприятий;
- имущества федеральных государственных учреждений;
- акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, в том числе составляющего государственную казну РФ.

Росимущество на правах собственника также осуществляет действия по передаче федерального имущества юридическим и физическим лицам, по приватизации (отчуждению) федерального имущества.

Росимущество выполняет ряд функций по учету и управлению федеральным имуществом, в том числе:

- учет федерального имущества;
- ведение реестра федерального имущества;
- организация оценки имущества;
- определение условий договоров о проведении оценки федерального имущества;
- подготовка проектов прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества;
- составление отчета о результатах приватизации федерального имущества;
- подготовка информации о результатах приватизации имущества субъектов РФ и муниципального имущества;
- принятие решений о реорганизации федеральных государственных унитарных предприятий в форме слияния и присоединения, а также об их ликвидации.

Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами<sup>21</sup> осуществляет функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере управления особыми экономическими зонами, функции по контролю за выполнением соглашений об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой и туристско-рекреационной деятельности в особых экономических зонах. Федеральное агентство содействует Министерству экономического развития и торговли РФ при отборе, контроле и мониторинге инвестиционных проектов, реализуемых за счет средств Инвестиционного фонда РФ.

Службы и агентства, функции и полномочия которых были рассмотрены (Федеральное агентство по государственным резервам, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами), не обладают правами в области правотворческой деятельности. Они не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Специализированное государственное учреждение при Правительстве РФ «Российский фонд федерального имущества»<sup>22</sup> является федеральным государственным учреждением, осуществляющим функции по:

- созданию эффективной системы продажи федерального имущества;

---

<sup>21</sup> Постановление Правительства РФ «О Федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами» от 19 августа 2005 г. № 530 (с последующими изм. и доп.) // СЗ РФ от 29 августа 2005 г. № 35, ст. 3611.

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ «О Российском фонде федерального имущества» от 25 декабря 2002 г. № 925 (с последующими изм. и доп.) // СЗ РФ от 30 декабря 2002 г. № 52. Ч. II, ст. 5229.

- содействию преобразования отношений собственности и повышения эффективности оборота объектов гражданских прав в РФ;
- созданию условий для эффективного функционирования системы принудительного обращения взыскания на имущество должников, в том числе при истребовании задолженности по обязательным платежам в бюджеты и государственные внебюджетные фонды.

## 4.6. Управление финансами на местном уровне

В реализации функций органов местного самоуправления большая роль принадлежит финансовой составляющей. Основными звеньями системы местных финансов являются местный бюджет и финансы муниципальных предприятий.

Управление финансами муниципальных образований представляет собой процесс, включающий стадии планирования, оперативного управления и контроля. Субъектами управления являются органы местного самоуправления. В качестве объекта управления выступает совокупность денежных отношений в пределах муниципального образования.

Эффективность управления местными финансами определяется уровнем самоорганизации местных сообществ, качеством деятельности органов местного самоуправления и регулирующим воздействием федеральных и региональных органов государственной власти. Органы государственной власти опосредованно влияют на управление финансами муниципального образования, главным образом в форме правового регулирования вопросов о пределах финансовой самостоятельности муниципалитетов, порядке бюджетирования и налогообложения, обеспечения сбалансированности местных бюджетов. Органы государственной власти оказывают методическую и информационную поддержку процесса управления местными финансами, направляют в муниципальные образования значительные межбюджетные трансферты. В связи с особенностями управления местными бюджетами этот процесс иногда именуют «муниципальный финансовый менеджмент».

Своеобразие структуры доходов бюджетов муниципальных образований заключается в значительной доле межбюджетных трансфертов. Структура расходов определяется необходимостью затрат, связанных с финансовым обеспечением при решении вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных для исполнения органам местного самоуправления. Основными направлениями расходования средств местных бюджетов являются затраты на реализацию мер социальной политики, образование, здравоохранение и спорт, культуру, ЖКХ, содержание органов местного самоуправления и др.

## Лекция 5

# ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ

### 5.1. Финансовые и социально-экономические прогнозы как основа для формирования финансового плана

С процессом планирования финансов тесно связано финансовое прогнозирование. Прогнозы служат основанием для составления финансовых планов и целевых программ развития на предстоящие периоды.

Общее понятие экономического прогнозирования формулируется следующим образом: прогноз – это научно обоснованная гипотеза о вероятном будущем состоянии экономической системы и экономических объектов и характеризующих это состояние показателях. Информационную базу при прогнозировании составляют результаты научных исследований, содержащие данные количественного и качественного характера о тенденциях и факторах развития финансовой сферы. Финансовый прогноз является ориентиром для составления финансовых планов. При разработке прогноза не ставятся конкретные задачи управления финансами, не определяются во всех деталях характеристики будущего состояния финансовой системы. Прогнозируемые показатели дают лишь приближенную оценку будущего, их точность проверяется временем.

Важным методологическим принципом экономического, в том числе финансового, прогнозирования является вариантность сценариев макроэкономических условий прогноза. Таким образом, разрабатывается несколько вариантов прогноза, обычно три: высокий (оптимистический), средний (наиболее вероятный) и низкий (пессимистический). При этом основными факторами, влияющими на траекторию развития в перспективе, являются: масштабы инфляции, уровень безработицы, инвестиционный климат, уровень доходов населения и др.

Финансовое прогнозирование является многоуровневым, прогнозы разрабатываются на уровнях РФ, субъектов РФ и муниципальных образований. Региональные прогнозы содержат информацию об ожидаемых масштабах территориальной дифференциации основных макроэкономических показателей. Эти прогнозы позволяют определить, какие регионы могут оказаться в перспективе «донорами», а какие – дотационными.

Финансовые прогнозы являются необходимым элементом и одновременно этапом в выработке финансовой политики. Посредством финансовой политики активизируются финансовые рычаги и стимулы, обеспечиваются мобилизация денежных поступлений в государственный бюджет и их рациональное использование на общегосударственные нужды.

Методология финансового прогнозирования предусматривает автономную разработку федерального прогноза в центре и региональных прогнозов в субъектах РФ. Региональные прогнозы направляются в Минэкономразвития. Отрицательной стороной существующей практики является недостаточная сбалансированность федерального и региональных прогнозов.

При составлении финансовых прогнозов руководствуются положениями принятого в 1995 г. Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ»,<sup>23</sup> которым определены цели и содержание системы госу-

---

<sup>23</sup> Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ от 24 июля 1995 г. № 30, ст. 2871.

дарственных прогнозов социально-экономического развития РФ и программ социально-экономического развития РФ, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ. К настоящему времени накоплен значительный опыт прогнозирования, в связи с чем было бы целесообразно внести уточнения и дополнения в указанный выше закон. В данный момент идет работа над проектом Федерального закона «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития РФ».

Наиболее актуальными для практики финансового прогнозирования являются приведенные ниже положения федерального закона о государственном прогнозировании. Государственное прогнозирование социально-экономического развития РФ – система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития РФ, основанных на законах рыночного хозяйствования. Результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития РФ используются органами законодательной и исполнительной власти РФ при принятии конкретных решений в области социально-экономической политики государства.

Прогнозы социально-экономического развития страны разрабатываются, исходя из результатов комплексного анализа, который включает следующие направления исследования:

- 1) оценка демографической ситуации;
- 2) характеристика научно-технического потенциала;
- 3) определение объема и структуры накопленного национального богатства;
- 4) особенности социальной структуры общества;
- 5) оценка внешнего положения РФ;
- 6) состояние природных ресурсов.

По каждому направлению анализа оцениваются текущая ситуация, динамика за прошлые годы и перспективы изменения в будущем. Изю всех перечисленных направлений исследования наиболее сложным является анализ перспектив изменения внешнего положения России из-за повышенной неопределенности тенденций и факторов внешнеэкономической конъюнктуры.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по РФ, по народно-хозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам.

Прогнозы социально-экономического развития содержат количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры. Прогнозом предусматривается оценка будущего состояния систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

Правительство РФ обеспечивает разработку государственных прогнозов социально-экономического развития РФ на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы. Отдельно выделяется прогноз развития государственного сектора экономики. Прогноз социально-экономического развития разрабатывается:

- на долгосрочную перспективу – 1 раз в 5 лет на 10-летний период;
- на среднесрочную перспективу – на период от 3 до 5 лет и ежегодно корректируется;
- на краткосрочную перспективу – ежегодно.

Минэкономразвития России разрабатывает на 3 года общий прогноз социально-экономического развития страны, содержащий базовые макроэкономические показатели развития экономики и социальной сферы. В принятом в 2007 г. прогнозе социально-экономического развития России на 2008–2010 гг. наряду со многими другими представлены такие показатели, как: снижение уровня инфляции к 2010 г. до 5–6 %, рост ВВП в среднем на 6 % в год, рост реальной заработной платы на 12 % в год, увеличение за 3 года доли «среднего класса»

в составе населения с 20 до 35 %, рост среднего размера пенсий за 3 года на 40 % и достижение им величины прожиточного минимума, сокращение за 3-летний период доли населения с доходами ниже прожиточного минимума с 16,3 до 10,7 %. Тревожная ситуация ожидается в состоянии Пенсионного фонда: к 2010 г. дефицит фонда составит 0,6 % от объема ВВП<sup>24</sup>. Прогнозируются также показатели величины сырьевых доходов, курса валют, цены на углеводородное сырье, объем поступлений от НДС и др.

Типовыми направлениями и предметами государственного прогнозирования являются: соблюдение необходимых пропорций расширенного воспроизводства, обеспечивающих развитие ключевых сфер экономики и решение социальных проблем; осуществление общегосударственной инвестиционной и научно-технической политики; формирование межгосударственных внешнеэкономических связей; создание резервов для осуществления фундаментальных целевых программ и локализации чрезвычайных ситуаций; обеспечение обороноспособности страны.

Кроме социально-экономических прогнозов как основы для составления финансовых планов разрабатываются также финансовые прогнозы. Они содержат либо оценки перспектив развития финансовой системы в целом, либо характеристики отдельных ее элементов или частных блоков финансовых показателей. Финансовый прогноз может быть представлен и как один из разделов социально-экономического прогноза, и в виде самостоятельной прогнозной разработки. Примером самостоятельного финансового прогноза может служить ежеквартально формируемый прогноз доходов федерального бюджета. Например, в ст. 4 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 г.» указано, что федеральные органы государственной власти – администраторы доходов федерального бюджета и другие администраторы бюджетных средств – обязаны «представлять ежеквартально, до 10 числа месяца, предшествующего первому месяцу квартала, в Министерство финансов Российской Федерации соответственно прогноз помесечного поступления доходов и прогноз помесечного привлечения и погашения средств источников внутреннего и внешнего финансового дефицита федерального бюджета на очередной квартал».

Социально-экономическое и финансовое планирование осуществляется не только на федеральном, но и на региональном уровне. Так, в Ленинградской области в 2003 г. был разработан и утвержден порядок подготовки прогнозных и аналитических материалов по социально-экономическому развитию Ленинградской области<sup>25</sup>. Тем самым обеспечивалось проведение наиболее полного анализа состояния отраслей экономики и социальной сферы, а также повышение качества разработки прогнозов социально-экономического развития Ленинградской области. При разработке краткосрочного прогноза Комитет по экономике и инвестициям Ленинградской области решает следующие задачи:

- на основании нормативно-правовых актов Правительства РФ и в соответствии с материалами, полученными из Минэкономразвития России, готовит распоряжение губернатора Ленинградской области о разработке прогноза и обеспечивает отраслевые органы исполнительной власти Ленинградской области, которые являются разработчиками прогноза социально-экономического развития отраслей (направлений), а также экономические службы муниципальных образований необходимыми методическими материалами и формами;
- совместно с Петростатом уточняет базовые данные по показателям, необходимым для разработки прогноза, и доводит их до сведения отраслевых органов исполнительной власти Ленинградской области.

---

<sup>24</sup> Российская Бизнес-газета № 601 от 24 апреля 2007 г.

<sup>25</sup> Постановление губернатора Ленинградской области «О порядке работы отраслевых органов исполнительной власти Ленинградской области по анализу и прогнозированию социально-экономического развития территории» от 8 апреля 2003 г. № 56-пг. (Текст постановления официально опубликован не был).

Отраслевые органы исполнительной власти Ленинградской области в соответствии со сроками, установленными распоряжением губернатора Ленинградской области:

- осуществляют комплексный анализ состояния дел в отраслях, определяют основные тенденции их развития;

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.