

## **ТЕМА 8. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ.**

### **1. Сущность и правовые основы управления финансами.**

**Управление финансами** является составной частью общей системы управления социально-экономическими процессами в обществе. Оно направлено на совершенствование системы финансовых отношений как на макроуровне, так и на уровне отдельных хозяйствующих субъектов.

Управление финансами представляет собой единство объектов, субъектов, а также инструментов управления (схема 7.1.).

В качестве **объектов управления** выступают разнообразные виды финансовых отношений, связанные с формированием денежных доходов, накоплений и их использованием государством и хозяйствующими субъектами.

Выделяют следующие объекты управления:

- 1) государственные, муниципальные финансы;
- 2) частнохозяйственные финансы (финансы предприятий, учреждений, организаций, населения)

**Субъекты управления** финансами включают в себя совокупность организационных структур, осуществляющих управление финансами. В сфере управления государственными, муниципальными финансами к таким структурам относятся органы государственной власти, органы местного самоуправления. Управление частнохозяйственными финансами осуществляют финансовые управления, отделы или службы предприятий, учреждений, организаций. В сфере функционирования финансов домохозяйств субъектами управления выступают индивидуумы, члены семьи.

Управление финансами по характеру и периоду управления можно разделить на **стратегическое и оперативное**.

**Стратегическое управление** финансами осуществляется высшими

органами законодательной и исполнительной власти, руководством предприятий при составлении, рассмотрении и утверждении прогнозов развития экономики государства и предприятий, долгосрочных целевых федеральных программ и корпоративных проектов, в процессе планирования направлений совершенствования и оздоровления государственных, муниципальных и частнохозяйственных финансов.

**Оперативное управление** финансами направлено на разработку комплекса мер, обеспечивающих достижение максимального эффекта (результата) при минимуме затрат на основе анализа текущей финансовой ситуации и соответствующего перераспределения финансовых ресурсов. Такое управление осуществляется министерствами, службами, агентствами, ведомствами и организациями, непосредственно участвующими в реализации финансовых планов на централизованном и децентрализованном уровнях.

Управление финансами осуществляется с помощью таких важнейших инструментов, как: планирование, прогнозирование, контроль.

**Планирование** занимает центральное место в управлении финансами. Оно должно обеспечивать сбалансированность материальных, трудовых и финансовых ресурсов, взаимосвязь производственных и финансовых показателей, увязку доходов и расходов, финансовых планов всех уровней национальной экономики.

**Прогнозирование** представляет собой исследование конкретных перспектив развития государственных, муниципальных и частнохозяйственных финансов, научно обоснованное предположение об объемах и направлениях использования финансовых ресурсов в будущем.

**Контроль** за выполнением финансовых планов осуществляется как на стадии планирования, так и на стадии оперативного управления на всех уровнях хозяйствования в процессе формирования и использования финансовых ресурсов.

Эффективное использование всех инструментов достигается только в условиях высокой **организации** процесса управления финансами, которая

означает слаженность, четкость всех звеньев управления, высокую результативность финансового аппарата, ответственность и дисциплинированность работников управления.

Для принятия решений с целью как научно-обоснованного планирования, так и оперативного управления всеми финансовыми процессами большое значение имеет **финансовая информация**. Достоверность и своевременность информации позволяет анализировать ход событий, видеть их тенденции, заранее определять конечный результат. Финансовая информация предоставляется в форме бухгалтерской, статистической и оперативной отчетности.

Эффективность управления финансами во многом определяется качеством и степенью совершенства правовой базы, регламентирующей финансовые отношения во всех сферах финансовой системы.

Общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, регулируются совокупностью устанавливаемых и охраняемых государственной властью юридических норм, которые формируют финансовое право.

Нормы финансового права в большинстве своем носят императивный (от лат. imperatives - повелительный, не допускающий выбора) характер, они обязательны к исполнению всеми субъектами финансовых отношений.

Способом защиты правил, установленных финансово-правовыми нормами, являются санкции. Санкции финансово-правовых норм указывают на меры финансового воздействия за нарушение предписаний государства в области финансов. К ним относятся пени и штрафы, а также принудительное взыскание не внесенных в срок платежей.

Финансовые правовые нормы для обеспечения процесса управления финансами заключаются в форму правовых актов. Используемые в ходе управления финансами правовые акты многообразны и классифицируются по различным признакам.

По **юридической силе** эти акты подразделяются на законы и

подзаконные акты. **По уровню власти** — на правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления. **По степени регулирования сфер и звеньев финансовой системы** — на финансово-правовые акты, которые применяются для управления финансовыми отношениями во всех сферах финансовой системы и правовые акты, регулирующие финансовые отношения в отдельных сферах и звеньях финансовой системы.

Источники и структура финансового законодательства РФ представлены на схеме 7.2. Основным законом, формирующим основы управления финансами в Российской Федерации, является Конституция РФ. В ней определяются государственное устройство страны - федерация, что обуславливает выделение в составе бюджетной и налоговой систем трех самостоятельных уровней и влияет на принципы их построения и функционирования. Нормы, непосредственно регулирующие финансовые отношения, содержатся в статье 8 Конституции РФ, закрепляющей принцип единства экономической системы Российской Федерации; в статьях 71 - 73 определяются предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов, в том числе в сфере финансовых отношений.

Центральное место в системе финансово-правовых актов, применяемых для управления такой сферой финансовой системы, как государственные финансы, являются Бюджетный и Налоговый кодексы РФ.

Нормы Бюджетного кодекса РФ регулируют финансовые отношения, возникающие в процессе функционирования бюджетной системы РФ, формирования и расходования средств бюджетов всех ее уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов, в ходе регулирования межбюджетных отношений, осуществления бюджетного процесса на территории РФ и применения мер ответственности к нарушителям бюджетного законодательства РФ.

Нормы Налогового кодекса РФ регулируют отношения по установлению, взиманию налогов и сборов на территории РФ, отношения в

области налогового контроля и ответственности за совершение налоговых правонарушений.

В сфере государственных и муниципальных финансов правовую основу управления финансовыми отношениями формируют федеральные законы, законы субъектов РФ и нормативно-правовые акты (решения) представительных органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные правоотношения соответственно на территории Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. Среди наиболее важных финансово-правовых актов в этой сфере следует отметить ежегодно принимаемые федеральные законы о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов на очередной финансовый год.

Важное место в системе правового регулирования финансовой деятельности государства занимают указы Президента РФ, нормативные правовые акты глав субъектов Федерации и местного самоуправления. Необходимость такого регулирования вызвана большой мобильностью и изменчивостью финансово-правовых отношений, необходимостью быстрого реагирования на изменения в общественной жизни, в частности в области бюджетной и налоговой политики, государственного долга.

Нормы финансового права содержатся и в подзаконных актах органов исполнительной власти, к которым относятся постановления Правительства РФ, приказы Министерства Финансов РФ, Центрального Банка РФ.

Правовую основу управления финансами наряду с финансовым правом составляют также другие отрасли права. Некоторые финансовые отношения регулируются нормами гражданского права: вопросы формирования, распределения и использования финансовых ресурсов организаций различных организационно-правовых форм, распределения финансовых полномочий между участниками организации. Отдельные финансовые отношения, например, по уплате административных штрафов, регулируются нормами административного права. Ответственность за уклонение от уплаты налогов в бюджет устанавливают некоторые нормы уголовного права.

## **2. Органы управления финансами на федеральном, региональном и местном уровнях.**

Стратегическое управление финансами на федеральном уровне, определение целей и задач финансовой политики, разработку и утверждение финансового законодательства, связанных с ним подзаконных актов осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ (схема 7.3).

Участие Президента Российской Федерации в управлении финансами связано с определением целей и задач финансовой политики в ежегодном Бюджетном послании Федеральному Собранию, с подписанием федеральных законов по финансовым вопросам, изданием указов. Указы Президента РФ, как правило, содержат поручения органам государственной власти по разработке нормативных актов, определяют порядок их разработки или основные направления деятельности этих органов в сфере финансов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации представительным и законодательным органом РФ является Федеральное Собрание. Федеральное Собрание состоит из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации. Депутаты обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, рассматривающие и утверждающие проект закона о федеральном бюджете и отчете о его исполнении, другие финансовые и связанные с ними законодательные акты, обладая правом законодательной инициативы, могут вносить на рассмотрение проекты законодательных актов по финансовым вопросам, поправки в действующее законодательство. Государственная Дума заслушивает отчет Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета.

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату Российской Федерации, состав и порядок деятельности которой

определяются федеральным законом. Для реализации возложенных на нее задач Счетная палата осуществляет следующие виды деятельности:

1. Контрольно-ревизионную, которая включает организацию и проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном финансовом году; проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; подготовку и представление в Совет Федерации и Государственную Думу заключений по исполнению федерального бюджета в отчетном году.

2. Экспертно - аналитическую, заключающуюся в проведении экспертизы проектов законодательных и нормативных правовых актов, международных договоров, федеральных программ и иных документов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов РФ.

3. Информационную, состоящую в регулярном предоставлении сведений о своей деятельности средствам массовой информации.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения в РФ, на федеральные внебюджетные фонды. Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово – кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства федерального бюджета, или используют федеральную собственность, либо управляют ею.

Счетная палата, осуществляя контрольную деятельность, вправе проводить ревизии и тематические проверки, не вмешиваясь в оперативную деятельность проверяемых организаций. О результатах ревизий и тематических проверок Счетная палата информирует Совет Федерации и Государственную Думу. В случае выявления нарушений в хозяйственной, финансовой и иной деятельности, наносящей государству ущерб и

требующей пресечения, Счетная палата вправе давать администрации проверяемой организации предписания, обязательные для исполнения. В случаях неоднократного неисполнения или ненадлежащего исполнения предписаний Счетная палата вправе по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по банковским счетам проверяемых организаций.

Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Оно разрабатывает федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, осуществляет разработку проектов законов по финансовым и связанным с ними вопросам, утверждает постановления, издает распоряжения, обеспечивающие реализацию финансового законодательства. На основании постановлений Правительства РФ осуществляется правовое регулирование процесса управления государственными финансами со стороны высшего органа исполнительной власти в Российской Федерации, который в соответствии с Конституцией РФ обеспечивает проведение единой финансовой и налоговой политики.

Одной из важнейших задач Президента РФ и Правительства РФ является определение полномочий федеральных органов исполнительной власти, их прав и конкретного круга вопросов, относящихся к ведению того или иного федерального министерства, по управлению финансами.

Современные задачи и функции федеральных органов исполнительной власти определены Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с этим нормативным документом в рамках проводимой в РФ административной реформы были образованы три вида государственных органов: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. На федеральные министерства возложены нормотворческие функции во вверенной им сфере, федеральные службы осуществляют функции по контролю и надзору в установленной сфере

деятельности, федеральные агентства оказывают государственные услуги, осуществляют управление государственным имуществом, выполняют правоприменительные функции. Федеральные службы и агентства находятся в ведении федеральных министерств. Министерства осуществляют координацию и контроль подведомственных федеральных служб и федеральных агентств. В этой связи важное место в системе правового регулирования финансовых отношений в сфере государственных финансов занимают наряду с Указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ ведомственные нормативно-правовые акты - приказы, письма и инструкции федеральных министерств, служб и агентств по финансово-бюджетным вопросам.

В соответствии с процессами по разграничению полномочий между федеральными органами исполнительной власти изменилась структура Министерства финансов РФ, на которое Правительством РФ возложены основные функции управления системой финансов государства. Бывшие подразделения Министерства финансов России: Главное управление федерального казначейства, Департамент государственного финансового контроля - преобразованы в федеральные службы, подчиненные Министерству финансов. Соответственно были сформированы: Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. К Минфину России перешли функции разработки налоговой политики, налогового законодательства и осуществления разъяснительной работы по вопросам налогообложения от Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, преобразованного в Федеральную налоговую службу, также подчиненную Минфину России.

Основными задачами Минфина России в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» являются выработка единой государственной финансовой политики, включая бюджетную, налоговую, валютную сферы, сферу государственного долга.

Среди основных функций Минфина России в соответствии с указанными задачами можно назвать:

- разработку проектов законов по вопросам развития бюджетной системы, бюджетного процесса;
- разработку проектов законов в области налогообложения, а также форм документов, учета и отчетности, связанных с их реализацией;
- разработку проекта закона о федеральном бюджете и организацию его исполнения, составление отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- координацию бюджетной и денежно-кредитной политики;
- управление государственным долгом Российской Федерации и эмиссию государственных ценных бумаг от имени Российской Федерации;

Бюджетные полномочия Министерства финансов РФ детализированы в Бюджетном кодексе РФ (статья 165 БК РФ), в котором также определены исключительные полномочия руководителя Министерства финансов РФ (статья 166 БК РФ).

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.04.2004 № 185 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» Министерство осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы Федерального казначейства РФ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 года Федеральное казначейство (Казначейство России) находится в ведении Министерства финансов РФ, является федеральной службой, осуществляющей в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций

со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета<sup>1</sup>.

Федеральное казначейство наделено следующими полномочиями:

- осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы РФ;
- открывает и ведет лицевые счета участников бюджетного процесса;
- доводит до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обязательств и объемы финансирования;
- осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- составляет и предоставляет в Министерство финансов РФ оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета.

Казначейство России реализует свои полномочия через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации на основе информационного обмена в электронном виде с использованием новейших технологий в режиме реального времени.

Казначейское исполнение бюджета в Российской Федерации основывается на принципе единства кассы, предусматривающем проведение операций по зачислению всех доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета и оплате всех предусмотренных бюджетом расходов на едином счете бюджета, открытом в Центральном Банке Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> О Федеральном казначействе. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года №703.

Казначейская система позволяет проводить государственную бюджетную политику, эффективно управлять доходами и расходами в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, повышать оперативность в финансировании государственных программ, усилить контроль за целевым и экономным расходованием государственных средств.

Органы казначейства представляют руководству страны достоверную информацию о доходах и расходах федерального бюджета на конкретную дату, о финансовом состоянии РФ, как публично-правового образования. Это способствует сосредоточению внимания руководства страны на коренных проблемах развития государства, принятию важнейших управленческих решений.

Министерство финансов РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся также в его ведении Федеральной налоговой службы РФ, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора РФ

Федеральная налоговая служба РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогоплательщиками налогов и сборов. Федеральная налоговая служба, выступая администратором налоговых доходов, оформляет заключения о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора РФ осуществляет финансовый контроль за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов РФ; за соблюдением требований бюджетного законодательства получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантии Правительства РФ, бюджетных кредитов и бюджетных инвестиций.

В управлении финансами в РФ также участвуют и другие федеральные службы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ:

- Федеральная служба по финансовому мониторингу;
- Федеральная антимонопольная служба;
- Федеральная таможенная служба;
- Федеральная служба по тарифам.

Управление финансами на региональном уровне осуществляется, прежде всего, высшими органами законодательной власти субъектов Российской Федерации, которые рассматривают и утверждают законы по финансовым вопросам в рамках своей компетенции: о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год и отчете о его исполнении, о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования и отчете о его исполнении, о введении региональных налогов и сборов в соответствии с перечнем, установленным налоговым законодательством Российской Федерации, о мерах государственной финансовой поддержки организаций и отраслей региональной экономики. Законодательные органы субъектов Российской Федерации обладают правом законодательной инициативы, в том числе и по федеральным законам в области финансов.

Ответственными за разработку и реализацию финансовой политики региона, составление проекта бюджета субъекта РФ и организацию его исполнения являются высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для реализации своих задач в области управления финансами они создают специализированные финансовые органы: Министерства управления финансами (департаменты финансов, финансовые управления). В ведении этих органов власти находятся следующие вопросы:

- бюджетное устройство и бюджетный процесс в субъекте РФ;
- межбюджетные отношения;
- взаимодействие с Министерством финансов Российской Федерации, с территориальными органами Федерального казначейства РФ и Федеральной налоговой службы РФ, подразделениями Центрального банка

РФ, законодательными и исполнительными органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления;

- финансовая, налоговая, бюджетная политика субъекта РФ;
- организационно-методическая помощь органам исполнительной власти субъекта РФ и органам местного самоуправления;

В рамках закрепленных предметов ведения региональные Министерства управления финансами наделяются следующими полномочиями:

- ❖ составляют проект бюджета субъекта РФ;
- ❖ организуют исполнение бюджета субъекта РФ;
- ❖ составляют сводную бюджетную роспись бюджета субъекта РФ и доводят утвержденные показатели сводной бюджетной росписи бюджета до главных распорядителей средств бюджета субъекта РФ и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета субъекта РФ;
- ❖ открывают и ведут лицевые счета для учета операций по исполнению бюджета субъекта РФ;
- ❖ осуществляют учет и контролируют правильность принятия бюджетных обязательств получателями средств бюджета субъекта РФ;
- ❖ санкционируют оплату денежных обязательств получателей средств бюджета субъекта РФ;
- ❖ организуют и ведут учет исполнения бюджета субъекта РФ;
- ❖ составляют отчет об исполнении бюджета субъекта РФ.

Финансовые органы субъектов Российской Федерации предоставляют отчеты об исполнении своих бюджетов в Минфин России, в координации с которым проводится работа по информатизации управления финансами.

**Управление финансами на местном уровне осуществляется во взаимодействии законодательными и исполнительными органами местного самоуправления.**

Представительные органы местного самоуправления принимают

решения об утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении, принимают решения по другим финансовым вопросам, относящимся к ведению муниципальных образований. Исполнительные органы местного самоуправления ответственны за разработку муниципальной финансовой политики, в том числе долговой, составление и исполнение местного бюджета. Как правило, в их составе действуют местные финансовые или финансово-казначейские органы.

Создание собственных казначейств в составе региональных и муниципальных финансовых органов необходимо для осуществления учетно-контрольных функций по исполнению региональных и местных бюджетов в соответствии с действующим бюджетным законодательством. Однако действующее законодательство предусматривает возможность привлечения к исполнению региональных и местных бюджетов органов Федерального казначейства. В соответствии со статьей 168 БК РФ высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации муниципальных образований вправе осуществлять исполнение соответствующих бюджетов через органы Федерального казначейства на основании соглашений. Организационно-экономические предпосылки реализации такого права созданы при переводе с 1 января 2006 года исполнения бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов на кассовое обслуживание органами Федерального казначейства<sup>1</sup>.

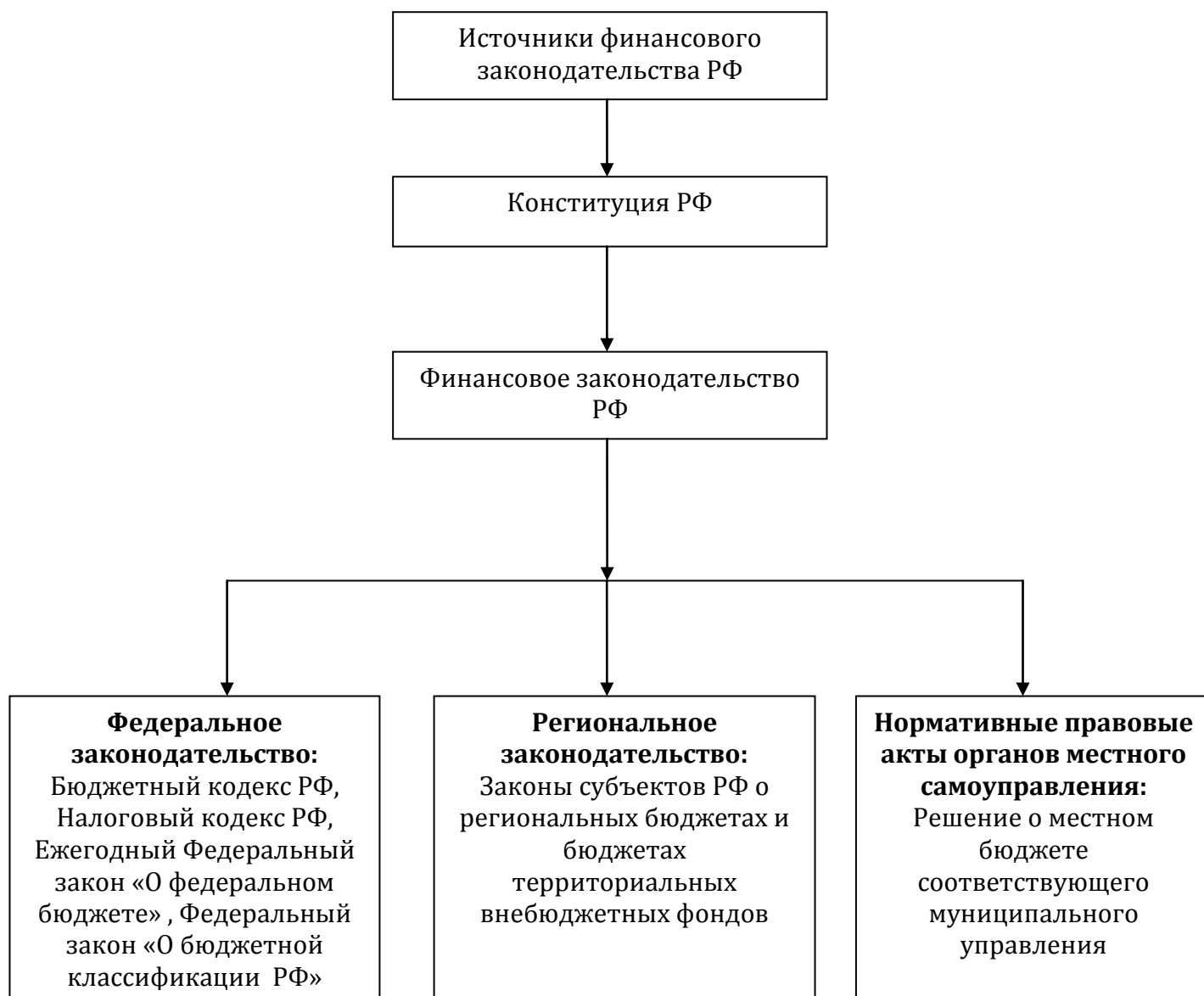
---

<sup>1</sup> Приказ Федерального казначейства от 10.10.2008 №8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов»

# Схема 1. Система управления финансами



## Схема 2. Источники и структура финансового законодательства РФ



**Схема 3. Органы управления финансами на федеральном уровне**



