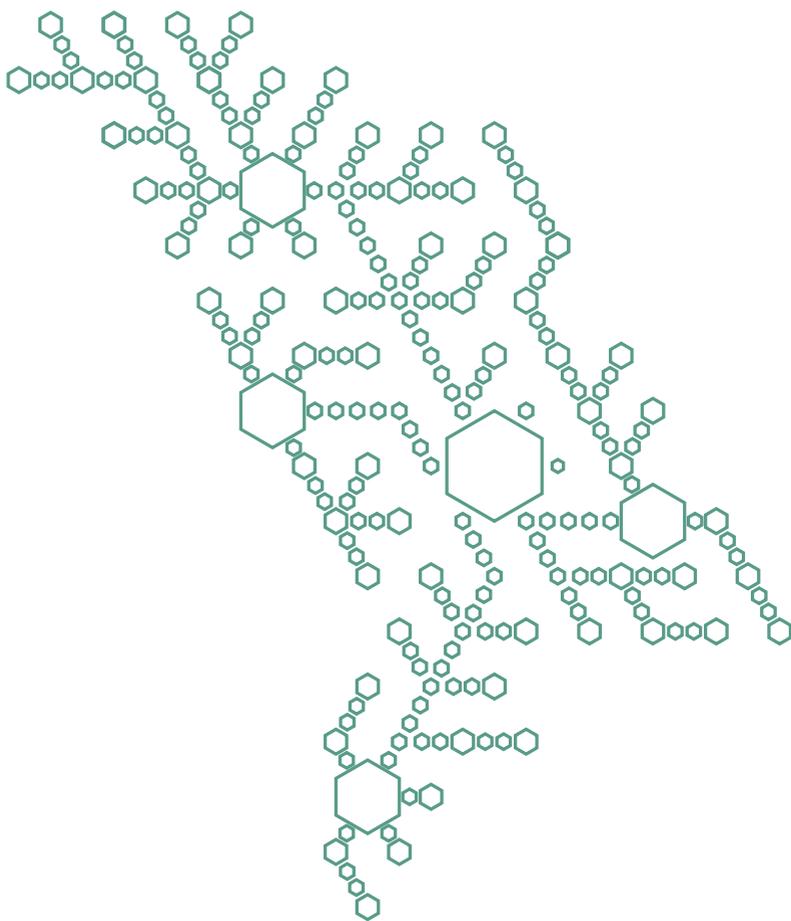


СИЛЬНЫЕ ПРИМЭРИ ● КАЧЕСТВЕННЫЕ УСЛУГИ ● АКТИВНЫЕ ЛЮДИ

# УПРАВЛЕНИЕ МЕСТНЫМИ ПУБЛИЧНЫМИ ФИНАНСАМИ

РУКОВОДСТВО ДЛЯ ОМПВ





**РУКОВОДСТВО ДЛЯ ОМПВ**

# **УПРАВЛЕНИЕ МЕСТНЫМИ ПУБЛИЧНЫМИ ФИНАНСАМИ**

**Анжела СЕКРИЕРУ  
Лилия ДРАГОМИР-РОТАРУ**

**Кишинэу, 2015**



GUVERNUL  
REPUBLICII MOLDOVA

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK  
DANIDA DEVELOPMENT COOPERATION



SWEDEN



United Nations Entity for Gender Equality  
and the Empowerment of Women



Empowered lives.  
Resilient nations.

Данное руководство было разработано в рамках Совместной программы интегрированного местного развития (СПИМР), внедряемой Правительством Республики Молдова при содействии Программы развития ООН (ПРООН), Структуры ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ООН-Женщины) и профинансировано правительствами Дании и Швеции. Более подробную информацию о деятельности СПИМР вы сможете найти на веб-страницах: [www.descentralizare.gov.md](http://www.descentralizare.gov.md) и [www.md.undp.org](http://www.md.undp.org).

Руководство для местных органов власти «Управление местными публичными финансами» разработали:

**Ангела Секриеру**, доктор хабилитат экономических наук, профессор, эксперт ИРСИ «Viitorul»;

**Лилия Драгомир (Ротару)**, доктор экономических наук, доцент, эксперт ИРСИ «Viitorul».

Издание было реализовано в рамках проекта «Поддержка и обучение для наращивания потенциала МПУ» и внедрено Институтом развития и социальных инициатив (ИРСИ) «Viitorul».

Мнения, выраженные в данной публикации, могут не совпадать с политикой или официальными взглядами Правительства Республики Молдова, ПРООН, ООН-Женщины или правительств Дании и Швеции.

## СОКРАЩЕНИЯ

**МПУ** – местное публичное управление.

**БГСС** – бюджет Государственного социального страхования.

**БОР** – бюджетирование, ориентированное на результат.

**ГБ** – государственный бюджет.

**ЕХМС** – Европейская хартия местного самоуправления.

**БПСР** – бюджетный прогноз на среднесрочный период.

**НК** – Налоговый кодекс.

**ГУФ** – Главное управление финансов.

**ФОМС** – Фонд обязательного медицинского страхования.

**МВФ** – Международный валютный фонд.

**МПФ** – местные публичные финансы.

**УМПФ** – управление местными публичными финансами.

**СГФ** – статистика государственных финансов.

**ЗМПФ** – Закон о местных публичных финансах.

**МФ** – Министерство финансов.

**ОЭСР** – Организация экономического сотрудничества и развития.

**ВВП** – валовой внутренний продукт

**НСД** – Национальная стратегия децентрализации.

**АТЕ** – административно-территориальная единица.

**ЕС** – Европейский союз.

**АТО** – автономное территориальное образование.

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Сокращения</b>	<b>5</b>
<b>Глава 1. Управление местными публичными финансами: основные понятия</b>	<b>7</b>
<b>Глава 2. Правовые и нормативные рамки управления местными публичными финансами</b>	<b>11</b>
<b>Глава 3. Бюджетный прогноз на среднесрочный период: руководящие принципы для бюджетного процесса на уровне АТЕ</b>	<b>16</b>
<b>Глава 4. Управление местными публичными доходами</b>	<b>20</b>
<b>Глава 5. Управление местными публичными расходами</b>	<b>26</b>
<b>Глава 6. Управление денежными потоками</b>	<b>31</b>
<b>Глава 7. Управление бюджетным процессом на уровне АТЕ</b>	<b>38</b>
<b>Глава 8. Бюджет капитальных вложений</b>	<b>54</b>
<b>Глава 9. Управление бюджетным дефицитом на уровне бюджетов АТЕ. Управление долгом</b>	<b>60</b>
<b>Глава 10. Инновации в бюджетном процессе: бюджетирование, ориентированное на результат</b>	<b>67</b>
<b>Глава 11. Местные публичные финансы под влиянием коррупции и конфликта интересов</b>	<b>74</b>
<b>Глава 12. Бухгалтерский учет и финансовая отчетность</b>	<b>78</b>
<b>Глава 13. Внутренний контроль и аудит</b>	<b>84</b>
<b>Глава 14. Информационная система управления финансами (ИСУФ) на уровне органов МПУ</b>	<b>88</b>
<b>Глоссарий</b>	<b>93</b>
<b>Библиография</b>	<b>95</b>
<b>Приложения</b>	<b>96</b>

# УПРАВЛЕНИЕ МЕСТНЫМИ ПУБЛИЧНЫМИ ФИНАНСАМИ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

**Управление** подразумевает принятие мер для оптимального достижения организационных целей в соотношении с используемыми ресурсами. Оптимизация, следовательно, может иметь место между используемыми ресурсами и получаемыми выгодами. Возможны следующие комбинации:

- при ограниченных ресурсах – **извлечение максимальной выгоды** (в случае, если ресурсы являются ограничивающим фактором);
- при определенном количестве необходимых выгод – **использование как можно меньшего количества ресурсов** (когда использование ресурсов или выгода, которую нужно получить, являются ограничивающим фактором).

Если ограничивающим фактором является деньги, как это обычно и происходит в МПУ, **управление финансами должно стремиться к достижению наилучшего соотношения «цена-качество»**, что подразумевает, что финансовые и другие ресурсы, которые имеют финансовые последствия (рабочая сила, материалы и оборудование) **используются экономично, эффективно и продуктивно** для достижения организационных целей.

**Управление местными публичными финансами (УМПФ)** – это система правил, процедур и практик для МПУ по надзору за местными публичными финансами.

УМПФ включает:

- бюджетирование;
- бухгалтерский учет;
- аудит;
- управление ликвидностью;
- управление задолженностью;
- формирование доходов;
- публичную отчетность по финансовым операциям местного публичного сектора.

УМПФ стремится решать ключевые проблемы, связанные с контролем над расходами МПУ, а также эффективным и действенным функционированием учреждений и операторов местных публичных услуг.

УМПФ требует от ответственных лиц и менеджеров местных публичных услуг на уровне МПУ ответить на следующие вопросы:

- Соответствуют ли расходы установленному лимиту?
- Правильно ли тратятся денежные средства?
- Достигается ли максимальное соотношение цены и качества для потраченных денег (наилучшие результаты за вложенные инвестиции)?

## ДЛЯ ЧЕГО СЛЕДУЕТ ПРИМЕНЯТЬ УМПФ?

УМПФ влияет непосредственно и в значительной степени на предоставление публичных товаров и услуг на уровне АТЕ. УМПФ:

- поощряет АТЕ генерировать собственные источники доходов обеспечивая, следовательно, наличие ресурсов для удовлетворения первоочередных потребностей жителей сообщества. В то же время, УМПФ поощряет сокращение затрат на уровне доступных ресурсов, способствуя, таким образом, устойчивости программ и проектов развития;
- гарантирует, что расходы будут ограничены программами, проектами и деятельностью, которые действительно необходимы местному сообществу и которые напрямую связаны с достижением целей развития АТЕ в частности и страны в целом. Это достигается, в значительной степени, путем следования синхронизированным руководящим принципам планирования и бюджетирования, в которых планирование является процессом совместного участия, направленного на достижение задач, а бюджетирование строго придерживается утвержденных планов развития;
- гарантирует, что публичные фонды будут всегда потрачены экономически эффективно и всегда будут выгодны для Правительства.

Учитывая воздействие УМПФ на предоставление местных общественных услуг, для МПУ жизненно важно удостовериться, что система функционирует надлежащим образом. Неисправности и узкие места в системе УМПФ должны быть незамедлительно определены и рассмотрены таким образом, чтобы обеспечить:

- (1) налоговую дисциплину;
- (2) стратегическое распределение ресурсов;
- (3) эффективное предоставление услуг.

Ключевой вопрос на данном этапе – как определить, функциональна ли система УМПФ, и как измерить, насколько реформы УПФ способствуют улучшению результатов деятельности АТЕ в целом.

**Поддержание строгой финансовой дисциплины:** система бюджета эффективна, если ее итоги упорядочены (а не подвергаются периодическим корректировкам / исправлениям).

**Распределение публичных финансовых ресурсов должно проводиться в соответствии со стратегическими приоритетами МПУ:** эффективность распределения определяется возможностью устанавливать приоритеты в рамках бюджета, распределять ресурсы в соответствии с приоритетами МПУ и эффективностью программ и перераспределять ресурсы от достигнутых целей новым или от менее продуктивной деятельности - той, что имеет более высокую производительность. Эффективность использования ресурсов, отражающая степень достижения целей политики, программы или деятельности, предопределена обоснованием решений об их выделении.

**Эффективное предоставление общественных услуг:** техническая или операционная эффективность использования бюджетных ресурсов относится к способности реализовывать программы в данных областях и предоставлять услуги при минимальных затратах.

**Модель выгоды при финансировании МПУ.** Согласно модели выгоды, которая применяется для местных публичных финансов, местные общественные услуги, где это возможно, должны быть оплачены исходя из выгод, полученных от этих услуг. Тем не менее, степень, в которой МПУ будут иметь возможность применять полученные выгоды, зависит от вида и характеристик услуг, которые они предоставляют.

На рисунке 1 показаны различные виды местных услуг и соответствующие финансовые инструменты.

# ГЛАВА 1



**Рисунок 1.** Инструменты финансирования для различных услуг

**Таблица 1**

Что представляет собой управление местными публичными финансами (УМПФ)?	Управление местными публичными финансами (УМПФ) – это система правил, процедур и практик для МПУ по надзору за местными публичными финансами.
Что вы понимаете под поддержанием строгой финансовой дисциплины?	Поддержание строгой финансовой дисциплины: система бюджета эффективна, если ее итоги упорядочены (а не подвергаются периодическим корректировкам / исправлениям).
Каковы составляющие управления местными публичными финансами (УМПФ)?	УМПФ включает: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ бюджетирование;</li> <li>▪ бухгалтерский учет;</li> <li>▪ аудит;</li> <li>▪ управление ликвидностью;</li> <li>▪ управление долгом;</li> <li>▪ формирование доходов;</li> <li>▪ публичную отчетность по финансовым операциям местного публичного сектора.</li> </ul>

## ГЛАВА 2

# ПРАВОВЫЕ И НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ ПУБЛИЧНЫМИ ФИНАНСАМИ

УМПФ регулируется следующими стратегиями и законами, которые кратко представлены ниже:

- **Национальная стратегия децентрализации и План действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2015 годы.**

НСД является основным программным документом в сфере местного публичного управления, который определяет национальные механизмы децентрализации и обеспечения подлинной местной автономии органов местного публичного управления. Стратегия определяет среднесрочные цели и задачи (на 3-5 лет) по реализации приоритета децентрализации власти и обеспечения местной автономии в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления. Концепция и задачи политики децентрализации отвечают стремлению к европейской интеграции, соответствуют опыту европейских стран и двусторонним соглашениям между Республикой Молдова и Европейским союзом.

- **Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25.07.2014.**

Закон определяет общие правовые рамки в области публичных финансов, в частности:

- а) устанавливает бюджетно-налоговые принципы и правила;
- б) определяет компоненты национального публичного бюджета и регулирует межбюджетные отношения;
- в) регламентирует бюджетный календарь и общие процедуры бюджетного процесса;

- d) разграничивает компетенции и ответственности в области публичных финансов.

Положения закона применяются при подготовке, утверждении, исполнении, отчетности и контроле бюджетов и фондов компонентов национального публичного бюджета, а также в обеспечении финансового мониторинга деятельности публичных органов/учреждений на самоуправлении, государственных/муниципальных предприятий и коммерческих обществ с полностью или преимущественно публичным капиталом.

Закон вступил в силу с 1 января 2015 года; некоторые статьи, упомянутые в VIII разделе «Заключительные и переходные положения», вступят в силу с 1 января 2016 года.

- **Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе №847-XIII от 24.05.96.**

Закон формулирует бюджетные принципы, регулирует составление государственного бюджета, рассмотрение и принятие годового закона о бюджете Парламентом, исполнение государственного бюджета, определяет бюджеты АТЕ, бюджет государственного социального страхования, фонды обязательного медицинского страхования, внебюджетные фонды, обслуживание государственного долга, международные финансово-бюджетные отношения.

С 1 января 2016 года закон №847-XIII от 24.05.96 «О бюджетной системе и бюджетном процессе» утратил силу, однако некоторые статьи утратили силу и с 1 января 2015 года.

- **Европейская хартия местного самоуправления о финансовых ресурсах органов местного самоуправления.**

Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления содержит принципы и правила финансирования органов МПУ, чтобы они были действительно автономными с финансовой точки зрения:

- органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

- финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом;
  - по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом;
  - системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий;
  - защита более слабых в финансовом отношении АТЕ требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного публичного самоуправления в пределах их собственной компетенции;
  - порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами МПУ;
  - субсидии, предоставляемые АТЕ, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление финансовых ресурсов не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами МПУ политики в сфере их собственной компетенции;
  - для финансирования инвестиций органы МПУ должны иметь доступ, в соответствии с законом, к национальному рынку капиталов.
- **Закон о местных публичных финансах №397-XV от 16.10.2003.**

Закон формулирует гарантии финансовой автономии, устанавливает доходы и расходы БАТЕ, регулирует распределение доходов между БАТЕ, устанавливает способ расчета трансфертов, определяет займы, на которые органы МПУ имеют право; регулирует порядок

поддержания бюджетного равновесия БАТЕ и формирование резервных фондов органов МПУ, регулирует разработку, утверждение и исполнение БАТЕ, права и ответственности исполнителей (распорядителей) бюджетов, финансовые инспекции и проверки, а также специальные фонды административно-территориальных единиц.

- **Налоговый кодекс Республики Молдова №1163 от 27.04.1997.**

НК устанавливает общие принципы налогообложения в Республике Молдова, правовое положение налогоплательщиков, налоговых органов и других участников отношений, регулируемых налоговым законодательством, принципы определения объекта налогообложения и ведения учета доходов и вычитаемых расходов, порядок и условия привлечения к ответственности за нарушение налогового законодательства, а также порядок обжалования действий налоговых органов и их должностных лиц.

НК регулирует отношения, связанные с исполнением налоговых обязательств по государственным налогам (пошлинам) и сборам, а также устанавливает общие принципы определения и взимания местных налогов и сборов.

- **Закон о государственном внутреннем финансовом контроле №229 от 23.09.2010.**

Закон устанавливает правовую основу государственного внутреннего финансового контроля. Целью закона является укрепление управленческой ответственности за оптимальное управление ресурсами в соответствии с задачами публичного субъекта на основе принципов надлежащего управления посредством внедрения системы финансового менеджмента и контроля и деятельности внутреннего аудита в публичном секторе. Положения закона распространяются на органы центрального и местного публичного управления, публичные учреждения, а также на автономные органы/учреждения, распоряжающиеся средствами национального публичного бюджета.

- **Закон о Счетной палате №261 от 05.12.2008.**

Закон регулирует правоотношения, возникающие в процессе внешнего публичного аудита порядка формирования, управления

и использования публичных финансовых средств и управления публичным имуществом; задачи, срок полномочий, организацию, функции, полномочия и другие моменты, связанные с деятельностью Счетной палаты.

- **Закон о конфликте интересов №16 от 15.02.2008.**

Закон регулирует несовместимости и ограничения, установленные в отношении лиц, занимающих ответственные государственные или иные предусмотренные данным законом должности, разрешение конфликтов интересов, а также порядок подачи декларации о конфликте интересов.

## ГЛАВА 3

# БЮДЖЕТНЫЙ ПРОГНОЗ НА СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ПЕРИОД: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЛЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА НА УРОВНЕ АТЕ

### ЧТО ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ БПСП?

#### Определение

*Бюджетный прогноз на среднесрочный период* (БПСП) является стратегическим документом планирования бюджета, который определяет цели налогово-бюджетной политики, а также ресурсы и расходы национального публичного бюджета и его компонентов на предстоящий трехлетний период (на следующий бюджетный год, а также прогнозы на два последующих года).

### КАКОВЫ ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ ВВЕДЕНИЯ БПСП В БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС?

Чтобы лучше понять роль БПСП в бюджетном планировании, намечаются главные задачи, следование которым осуществляется через введение БПСП в бюджетный процесс.

Среди них можно назвать:

- а) укрепление общей финансовой дисциплины и создание реальной и всеобъемлющей макрофискальной основы для подготовки бюджета – 1) реалистичность макроэкономических показателей и бюджетных смет; 2) содержание НПБ полностью;
- б) укрепление предсказуемости бюджетного планирования – 1) министерства располагают пределом расходов на последующие годы, в рамках которых они могут разрабатывать свои политики; 2) экономические агенты осведомлены о государственной налогово-бюджетной политике на следующие три года;

- с) внедрение стратегического подхода к распределению ресурсов на основе приоритетов политик (взаимосвязь между политиками и распределением ресурсов; политики, разработанные реалистично и с учетом эффективности использования имеющихся ресурсов);
- д) упрощение процесса принятия решений в области государственных финансов (анализ влияния и последствий различных политических решений; расширение анализа, способствующего принятию правильных решений, ответственность за принятое решение);
- е) наращивание потенциала Правительства и отраслевых министерств в управлении государственными финансами посредством более четкого определения приоритетов и эффективного и рационального использования ресурсов (особое внимание уделяется определению приоритетности мероприятий и необходимости проведения анализа эффективности использования существующих ресурсов, выявления резервов);
- ф) повышение прозрачности процесса бюджетного планирования (широкий состав Координационной группы и рабочих групп, публикации и размещение на веб-страницах, пресс-релизы и т.д.)

### КАКОВЫ ФУНКЦИИ БПСП?

Функции БПСП:

- Способствует укреплению налогово-бюджетной дисциплины в целом.
- Служит стратегической основой для обоснования ежегодных бюджетов.
- Обеспечивает связь с политическими рамками.
- Упрощает процесс принятия решений в бюджетной области.

### КАКОВЫ ЭТАПЫ РАЗРАБОТКИ БПСП?

При разработке БПСП существуют четыре основных *этапа*:

- а) *Начало процесса БПСП и составление предварительных прогнозов (январь-февраль)*. На данном этапе идет оценка процесса БПСП

предыдущего бюджетного цикла и утверждение состава рабочих групп, вырабатываются предварительные версии макробюджетных прогнозов и среднесрочные цели налоговой и таможенной политики, обновляется базовая линия, устанавливаются предварительные лимиты расходов, издаются циркуляры относительно специфических особенностей разработки следующей БПСП.

- b) *Разработка и утверждение БПСП (февраль-май)*. Данный этап является основным шагом в БПСП, который подразумевает составление детальных анализов и прогнозов относительно ресурсов и расходов, окончания консультаций с заинтересованными сторонами в области налоговой таможенной политики, определение задач налогово-бюджетной политики и приоритетных расходов, расчет лимитов актуализированных расходов по секторам и их распределение по компонентам НПБ и МПУ.
- c) *Представление и утверждение макробюджетных пределов на среднесрочный период и изменений в законодательстве, простирающихся из налогово-бюджетной политики (июнь-июль)*. На данном этапе Правительство представляет на рассмотрение Парламента проект закона о макробюджетных пределах на среднесрочный период и, в случае необходимости, проект закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты, исходя из целей налогово-бюджетной политики.
- d) *Прогноз расходов* устанавливает отраслевые пределы расходов, распределенных по разным бюджетам и органам центрального публичного управления. Пределы расходов, утвержденные в БПСП, представляют собой потенциальный объем имеющихся ресурсов и служат основанием при разработке подробных предложений по бюджету на следующий год.

### КАКОВЫ ЭЛЕМЕНТЫ БПСП?

Бюджетный прогноз на среднесрочный период включает четыре **главных элемента**:

- a) *макроэкономический прогноз*, который содержит анализ макроэкономической эволюции и анализ основных макроэкономических показателей на среднесрочный период, которые служат основой для бюджетных прогнозов;

- b) *бюджетно-налоговую политику*, которая определяет цели политики доходов и расходов, политику в области государственного долга, а также приоритеты отраслевой и межотраслевой политики, которая влияет на распределение ресурсов как между отраслями, так и для отдельных отраслей;
- c) *макробюджетный прогноз*, который включает общие доходы и расходы национального публичного бюджета и доходы по его компонентам, расходы на персонал национального публичного бюджета и по его компонентам, первичное сальдо национального публичного бюджета, сальдо национального публичного бюджета и его компонентов, сальдо государственного долга, в том числе внутреннего и внешнего, сальдо государственных гарантий;
- d) *прогноз расходов*, который устанавливает отраслевые пределы расходов, распределенные по разным бюджетам и органам ЦПУ. Пределы расходов, утвержденные в БПСР, представляют собой потенциальный объем имеющихся ресурсов и служат основанием при разработке подробных предложений по бюджету на следующий год

# УПРАВЛЕНИЕ МЕСТНЫМИ ПУБЛИЧНЫМИ ДОХОДАМИ

### Определение

**Управление местными публичными доходами** является составной частью финансового менеджмента органов местного публичного управления, призванного привести к получению как можно больших доходов из легальных и доступных, с административной точки зрения, источников. Это подразумевает обязательство внедрить широкий спектр усовершенствований политики, процедур, кадрового обеспечения и организационной структуры, чтобы оптимально использовать каждый источник доходов в соответствии с целями и приоритетами органов местного публичного управления.

### Преимущества управления местными публичными доходами

Утверждение полной программы по управлению местными публичными доходами имеет много преимуществ для органов местного публичного управления.

Представители МПУ должны ясно выражать свое представление о порядке управления доходами. Управление доходами должно быть максимально эффективным и профессиональным.

### Компоненты управления местными публичными доходами

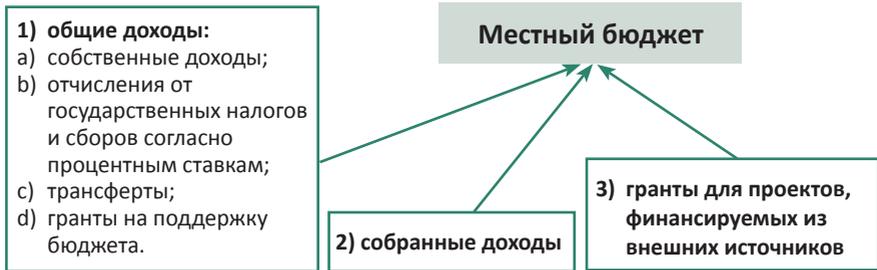
Как правило, управление местными публичными доходами содержит девять компонентов:

- 
1. Эффективная система классификации и отчетности по доходам
  2. Создание книги учета доходов
  3. Изучение доходов других местных органов власти
  4. Определение и возмещение издержек
  5. Внедрение программы управления движением денежных средств и доходов от инвестиций
  6. Структура и процедуры сбора доходов
  7. Программа по взысканию долгов / непогашенных остатков
  8. Внедрение эффективной системы внутреннего контроля
  9. Оценка новых и существующих источников доходов

**Рисунок 2.** Компоненты системы управления местными публичными доходами

Эти девять компонентов показаны на рис. 2. Необязательно, чтобы они были реализованы последовательно, за исключением первого: создания и автоматизации эффективной системы классификации и отчетности доходов. После внедрения первого компонента другие будут реализовываться более легко и эффективно.

В Республике Молдова, согласно ЗМПФ, доходы БАТЕ формируются из источников, указанных на рисунке 3.



**Рисунок 3.** Источники доходов бюджетов административно-территориальных единиц.

**Ресурсы местных бюджетов** включают в себя все доходы и источники финансирования соответствующих бюджетов.

**Доходы местных бюджетов** состоят из налогов, сборов, других предусмотренных законом доходов и формируются из:

- 1) **общих доходов:**
  - a) собственных доходов;
  - b) отчислений от государственных налогов и сборов согласно процентным ставкам;
  - c) трансфертов;
  - d) грантов на поддержку бюджета.
- 2) **собранных доходов;**
- 3) **грантов для проектов, финансируемых из внешних источников.**

**Источники финансирования местных бюджетов** формируются из:

- a) операций с внутренними и внешними займами (в том числе перекредитование);

- b) операций, связанных с продажей и приватизацией общественной собственности (за исключением кодов 311120 и 371210 экономической классификации);
- c) операций с остатками на счетах бюджета;
- d) других операций с финансовыми активами и бюджетной задолженностью.

(Приложение 1 к циркуляру МФ №06 / 2-07 от 17 июля 2015 года «Особенности разработки местными органами публичного управления проектов местных бюджетов на 2016 год и прогнозов на 2017-2018 годы»).

### Трансферты общего назначения (ТОН)

Суммы ТОН из ГБ рассчитываются по отдельной формуле для каждой АТЕ первого и второго уровня на основе данных последнего года, за который существует окончательное исполнение бюджета (для проекта бюджета на 2016 год берется исполнение бюджета за 2015 год).

$$FSF = FEB1 + FEB2$$

где:

FSF – фонд финансовой поддержки;

FEB1 – фонд выравнивания бюджетов административно-территориальных единиц первого уровня;

FEB2 – фонд выравнивания бюджетов административно-территориальных единиц второго уровня.

$$FEB1 = FSF \times (100\% - P_d)$$

$$FEB2 = FSF \times P_d$$

где:

$P_d$  (параметр распределения) = 55%.

FEB2, предназначенный для выравнивания БАТЕ второго уровня, распределяется в зависимости от следующих параметров:

- население АТЕ;
- площадь АТЕ.

$$TE_j = FEB2 \times \left( \frac{PS_p^2 \times P_j}{P_n} + \frac{PS_s^2 \times S_j}{S_n} \right);$$

$$PS_p^2 = 60\% \text{ и } PS_s^2 = 40\% .$$

## Трансферты специального назначения (ТСН)

ТСН выделяются из ГБ бюджетам АТЕ для финансирования:

- а) дошкольного, начального, общего среднего, специального и дополнительного (внешкольного) образования, спортивных школ;
- б) полномочий, делегированных органам МПУ.

## Отчисления от государственных налогов и сборов согласно процентным ставкам

*Нормативы отчисления от государственных налогов и сборов* – процентная ставка установленных законом отчислений от государственных налогов и сборов для бюджетов административно-территориальных единиц.

Распределение отчислений от государственных налогов и сборов по бюджетным уровням представлено в таблице 1.

**Таблица 1.** Распределение отчислений от государственных налогов и сборов по бюджетным уровням

Виды доходов	Села (коммуны), города (муниципии, за исключением муниципиев Бельцы и Кишинев)	Города – резиденции района	Районные бюджеты	Центральный бюджет автономного территориального образования с особым правовым статусом*	Муниципий	
					Бельцы	Кишинев
1	2	3	4	5	6	7
<i>Отчисления от подоходного налога с физических лиц, собранного на территории соответствующей АТЕ</i>	75%*	20%*	25%	100%*	45%	50%

## ГЛАВА 4

1	2	3	4	5	6	7
<i>Отчисления от подоходного налога с юридических лиц, собранного на территории АТЕ с особым правовым статусом</i>				100%*		
<i>Сбор за пользование автомобильными дорогами автомобилями, зарегистрированными в Республике Молдова</i>			50%	50%*	50%	50%
<i>Налог на добавленную стоимость на товары и услуги, произведенные и оказанные на территории АТО с особым правовым статусом</i>				100%*		
<i>Акцизы на подакцизные товары, произведенные на территории АТО с особым правовым статусом</i>				100%*		

\* На основании решений представительного и правомочного органа автономного территориального образования с особым правовым статусом, доходы сел (коммун) и городов (муниципиев) в составе автономного территориального образования с особым правовым статусом могут включать отчисления от государственных налогов и сборов, оставляемых в соответствии с Законом о местных публичных финансах в распоряжении центрального бюджета автономного территориального образования с особым правовым статусом, а также трансферты из центрального бюджета автономного территориального образования с особым правовым статусом.

Таблица 2

<p><b>Каковы источники доходов местных бюджетов?</b></p>	<p><b>Доходы местных бюджетов</b> состоят из налогов, сборов, других предусмотренных законом доходов и формируются из:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>общих доходов:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) собственных доходов;</li> <li>b) отчислений от государственных налогов и сборов согласно процентным ставкам;</li> <li>c) трансфертов;</li> <li>d) грантов на поддержку бюджета;</li> </ol> </li> <li>2) <b>собранных доходов;</b></li> <li>3) <b>грантов для проектов, финансируемых из внешних источников.</b></li> </ol>
<p><b>Что собой представляют собственные доходы?</b></p>	<p><b>Собственные доходы</b> бюджетов АТЕ состоят из <i>местных налогов и сборов</i>, предусмотренных для каждого образования в отдельности в соответствии с Налоговым кодексом и перечисляются целиком и напрямую соответствующим бюджетам.</p>

# УПРАВЛЕНИЕ МЕСТНЫМИ ПУБЛИЧНЫМИ РАСХОДАМИ

### КАКОВЫ РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ПУБЛИЧНЫМИ И БЮДЖЕТНЫМИ РАСХОДАМИ?

Необходимо различать публичные и бюджетные расходы.

*Публичные расходы* (ПР) представляют собой совокупность расходов в публичном секторе посредством публичных учреждений (государственный аппарат, социально-культурные учреждения, армия, автономные предприятия), которые покрываются либо из государственного бюджета (центрального или местного), либо из собственных бюджетов за счет полученных доходов.

*Бюджетные расходы* (БР) относятся только к тем расходам, которые покрываются за счет государственного бюджета, местных бюджетов и бюджета государственного социального страхования.

Порядок осуществления данных расходов:

ПР – за счет внебюджетных фондов;

БР – обусловлены положениями бюджета и определяются соблюдением правовых условий, а не только наличием денежных фондов.

Порядок утверждения:

ПР – распорядителями кредитов;

БР – Парламентом или местными советами.

**Расходы местных бюджетов** являются выражением финансовых усилий органов местного публичного управления для покрытия социальных, культурных, экономических требований, услуг общественного развития и других требований жителей административно-территориальных единиц, которые находятся в компетенции органов местного публичного управления.

Структуризация расходов согласно их *поведению* относительно объема оказанных услуг подразумевает формирование двух групп расходов:

- **переменные затраты** – определяются количеством бенефициаров (например, учеников) и варьируются в зависимости от изменения этого количества;
- **постоянные затраты** – не зависят от количества бенефициаров и остаются неизменными независимо от изменения этого количества.

Следует заметить, что *капитальные затраты* – это расходы на приобретение товаров длительного пользования (здания, оборудование), которые способствуют созданию и модернизации общественной собственности, в то время как *текущие расходы* представляют собой расходы, обеспечивающие содержание и эксплуатацию публичных учреждений.

### ПОЛНОМОЧИЯ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ

При определении расходов местных бюджетов используется устойчивый принцип, согласно которому никакие расходы не могут быть включены в местный бюджет и не могут оплачиваться из данного бюджета, если для них нет никаких законных оснований.

В соответствии с Законом о местных публичных финансах, в бюджетах административно-территориальных единиц предусматриваются ассигнования, необходимые для обеспечения функционирования публичных учреждений и общественных служб соответствующей административно-территориальной единицы.

Ежегодные расходы бюджетов административно-территориальных единиц утверждаются соответствующим представительным и правомочным органом только в пределах имеющихся финансовых ресурсов. Расходы, утвержденные (пересмотренные в течение бюджетного года) в бюджетах административно-территориальных единиц, являются максимальными величинами, которые нельзя превышать.

Договоры на работы, услуги, товарно-материальные ценности и несение расходов заключаются исполнителями (распорядителями) бюджетов только при соблюдении требований законодательства и в рамках утвержденных (пересмотренных) пределов.

Представительные и правомочные органы отвечают за определение приоритетности расходов бюджета административно-территориальной единицы.

Компетенции по осуществлению расходов бюджетов административно-территориальных единиц по отраслям деятельности разграничиваются законодательством о местном публичном управлении и административной децентрализации. Установленные правовыми положениями полномочия органов местного публичного управления по предоставлению услуг для жителей административно-территориальных единиц влияют на расходы из местных бюджетов. *Например:* Разработка и внедрение программ модернизации населенных пунктов с целью улучшения качества предоставляемых услуг влечет за собой увеличение соответствующих расходов местных бюджетов. Численность и структура населения административно-территориальной единицы будут влиять на расходы местных бюджетов. Сеть культурно-социальных учреждений, посредством которых обеспечивается предоставление культурных и социальных услуг, требует функциональных расходов, которые покрываются из местных бюджетов.

### **КЛАССИФИКАЦИЯ ПУБЛИЧНЫХ РАСХОДОВ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ В СООТВЕТСТВИИ С НЕСКОЛЬКИМИ КРИТЕРИЯМИ**

Наиболее часто в финансовой теории и практике и современной статистике используются следующие критерии классификации (закон №181 от 25 июля 2014 года «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности»):

- *функциональная классификация* бюджетных расходов включает бюджетные расходы, которые отражают использование финансовых средств для реализации основных функций государства;
- *программная классификация* группирует расходы по основным направлениям развития, которые одобрены публичным органом на короткий, средний или долгий срок;
- *организационная классификация* бюджетных расходов систематизирует бюджетные расходы по типам предприятий,

учреждений, организаций и мер, которые отражают распределение ассигнований между прямыми бенефициарами бюджетных средств;

- *экономическая классификация* бюджетных расходов группирует и детализирует бюджетные расходы в соответствии с их конкретным предназначением;
- *классификация источников* предназначена для классификации средств Национального публичного бюджета по уровням бюджета, компонентам и происхождению источника финансирования расходов.

### КАКИЕ ФАКТОРЫ ВЫЗЫВАЮТ РЕАЛЬНЫЙ РОСТ ПУБЛИЧНЫХ РАСХОДОВ?

Следует заметить, что существует ряд факторов, которые влияют на реальный рост публичных расходов:

- *демографические факторы*, которые выражаются в росте населения и изменении его возрастной и социально-профессиональной структуры;
- *экономические факторы*, связанные с экономическими обязательствами АТЕ финансировать дорогостоящую экономическую деятельность, поддерживать местную инфраструктуру и т.д.;
- *социальные факторы*, которые выражаются в расширении финансирования органами МПУ социально-культурной деятельности;
- *политические факторы*, которые относятся к значительному росту роли и функций органов местного публичного управления в нынешних условиях.

*Таблица 3*

<b>Что представляет собой экономическая классификация?</b>	<b>Экономическая классификация</b> бюджетных расходов группирует и детализирует бюджетные расходы в соответствии с их конкретным назначением.
<b>Что представляет собой программная классификация?</b>	<b>Программная классификация</b> группирует расходы по основным направлениям развития, одобренным публичным органом на короткий, средний или долгий срок.

# ГЛАВА 6

## УПРАВЛЕНИЕ ДЕНЕЖНЫМИ ПОТОКАМИ

### Определение

В Республике Молдова управление денежными потоками (управление ликвидностью) не является общепринятой практикой во всех ее аспектах, но мы полагаем, что в долгосрочной перспективе чрезвычайно важно знать все методы и инструменты управления ликвидностью, применяемые в настоящее время в других странах.

Управление ликвидностью<sup>1</sup> включает в себя все виды деятельности, которые органы МПУ ведут, чтобы обеспечить *максимальную доступность* наличных средств и оптимальную эффективность инвестирования свободных денежных средств (избытка) при соблюдении законодательства и следовании политике местного/районного совета. Управление ликвидностью проходит в три этапа (рис. 4):



Рисунок 4. Этапы управления денежными средствами

**Мобилизация денежных средств.** На данном этапе орган МПУ предпринимает действия, чтобы как можно быстрее конвертировать свои финансовые права в наличные и внести наличные на казначейские (банковские) счета, чтобы они были доступны для расчетов по платежным поручениям, когда это необходимо.

**Контроль выдачи денежных средств.** Орган МПУ хранит на своем счету необходимую сумму наличных денег для оплаты счетов или других обязательств до крайнего срока их погашения, чтобы не

<sup>1</sup> Выдержка взята из: Managementul Lichidităților. Manualul nr.8. Winston C. Ewans, учебные материалы David W. Tees, версия на румынском языке, [http://fpdl.ro/ro/publications.php?do=training\\_manuals&id=1](http://fpdl.ro/ro/publications.php?do=training_manuals&id=1)

начислялась пеня. Данную стратегию можно назвать оплатой «точно в срок».

**Инвестирование неиспользованных наличных денег (излишков).** В период, когда денежные средства хранятся на казначейских (банковских) счетах, орган МПУ может их инвестировать в краткосрочные ценные бумаги, которые приносят прибыль. Полученная прибыль является доходом сообщества и может быть направлена через бюджет на поддержку публичных услуг.

**Законодательные ограничения.** Органы МПУ действуют в рамках некоторых законодательных ограничений. Законы применяются к различным аспектам деятельности МПУ, включая управление ликвидностью.

- Законы могут устанавливать даты и процедуры для сбора различных налогов и местных сборов. Например, закон может установить сроки, в которые налоги на имущество должны быть полностью оплачены (например, 15 августа и 15 октября для налога на недвижимость; последний день месяца, следующего за отчетным кварталом, для оплаты сбора на благоустройство территорий; последний день месяца, следующего за отчетным месяцем, для санитарного сбора), или поквартальную оплату. Могут быть определены конкретные процедуры для сбора просроченных налогов на собственность.
- Закон может ограничить виды ценных бумаг, которые могут быть приобретены органом МПУ.
- Закон может определить тип финансовых учреждений, в которых органы МПУ могут открывать счета, или может определить критерии для выбора финансового учреждения в качестве депозитарного банка.

Следовательно, финансовый менеджер должен собрать воедино все национальные и местные законы, влияющие на управление денежными средствами, и быть осведомленным об их положениях и ограничениях.

Находясь в правовых ограничениях, налагаемых государством, выборные должностные лица МПУ должны разрабатывать политики, которые управляли бы менеджментом денежных средств:

- а) **Политики, ориентированные на программы (рис. 5).**
- б) **Административные политики.**



**Рисунок 5.** Виды политик, ориентированных на программы в рамках управления ликвидностью

## А. Политики, ориентированные на программы.

### 1. Политики инвестирования в ценные бумаги (акции и облигации).

Это политики, представленные в письменном виде, принятые решениями местного совета. Как правило, они содержат:

- цель программы инвестиций в ценные бумаги (какие фонды МПУ включены и какие исключены);
- задачи программы;
- делегирование одному из должностных лиц полномочий, касающихся решений по приобретению ценных бумаг;
- перечень утвержденных ценных бумаг;
- ограничения максимального срока погашения ценных бумаг и руководящие принципы диверсификации;
- положения, касающиеся внутреннего контроля;
- требования к сохранности и гарантиям;
- систему мониторинга и отчетности об исполнении;
- стандарты отбора и мониторинга дилеров и брокеров;
- обзор и регулярную смену политики инвестирования в ценные бумаги, когда это необходимо.

### 2. Политики в отношении наличия денежных средств.

МПУ должны рассмотреть две конкретные политики в отношении имеющихся наличных средств:

- a) политику сбора денежных средств;
- b) политику расходов.

- а) Политика сбора денежных средств** устанавливает методы и приемы ускорения поступлений (например, скидки для авансовых платежей и т.д.), для сбора доходов и просроченной задолженности. Она также должна принимать во внимание использование нескольких точек сбора поступлений наличными, платежей в рассрочку, льготных периодов и других подобных методов, которые повышают общественное восприятие, но снижают доступность денежных средств.
- б) Политика расходов** устанавливает даты выплаты заработной платы и других регулярных расходов. В отношении данных двух направлений следует уделить особое внимание следующим аспектам:
- определение затрат и неудобств, с которыми местное самоуправление готово мириться для более внимательной синхронизации даты выплаты заработной платы с датами платежей;
  - определение политик исключения, предназначенных для ответа на обычные запросы (например, выплаты подрядчикам по капитальным проектам);
  - распределение обязанностей, отчет о развитии событий и периодические оценки.

### **В. Административные политики.**

Лицо, постоянно ответственное за программу управления ликвидностью, должно разработать подробные административные правила и процедуры, написанные под руководством примара или финансового директора, в случае необходимости.

Руководство по процедурам должно включать:

- описание типов открытых банковских счетов;
- спецификации, касающиеся выбора банка, в том числе процедуры и критерии оценки;
- содержание и частота внутренней и внешней отчетности, относящейся к управлению денежными средствами;
- описание зарегистрированной информации для каждого вида ежедневной транзакции.

**Планирование денежных средств** является важной частью эффективной программы управления ликвидностью.

Это прогноз денежных поступлений и платежей в течение определенного периода времени. Как правило, прогноз охватывает период в один год и делится на мини-прогнозы для каждого месяца или недели.

Бюджет денежных средств – наилучший инструмент, на который мы можем рассчитывать для информированного подхода к инвестиционному процессу. В частности, он:

- Отвечает на вопросы: сколько наличных денег доступно для покупки ценных бумаг, когда они доступны и на какой период?
- Выявляет дефицит наличности (минусы), которые требуют краткосрочного финансирования.
- Обеспечивает ликвидность, определяя оценку относительно суммы денежных средств, доступных для расчетов.
- Улучшает кредитный рейтинг путем внедрения улучшенных методов управления ликвидностью и снижает затраты по краткосрочным займам.
- Может предупредить о потенциальном дефиците доходов или неожиданно высоких платежах, которые не предусмотрены в первоначальном бюджете и могут привести к дефициту бюджета.

Бюджет денежных средств отличается от годового бюджета доходов и расходов и не рассматривается и не утверждается советом. Он имеет дело с оценкой точных данных, когда деньги будут получены или выплачены. Его горизонт расчета короткий, длится даже меньше года; он занимается ежемесячными, еженедельными или ежедневными поступлениями и платежами. Тем не менее, бюджет денежных средств должен быть основан на финансовой информации, содержащейся в **операционных бюджетах и бюджетах капитальных вложений** и документах, связанных с государственными закупками.

**Операционный бюджет** обеспечивает оценку ежегодных доходов.

**Бюджет капитальных вложений (инвестиционный)** обеспечивает список проектов, которые должны быть реализованы в этом году, включая капитальные затраты на строительство, закупку земли и оборудования. Если данные капитальные затраты финансиру-

ются за счет заимствований, тогда должны учитываться платежи по обслуживанию долга. Наконец, информация, извлеченная из документов, относящихся к государственным закупкам, необходима для того чтобы быть в курсе закупок товаров, расходных материалов и услуг, осуществляемых другими отделами.

### Виды бюджета денежных средств

Все бюджеты денежных средств делают прогнозы поступлений и выплат в течение определенного периода времени. Они отличаются по рассматриваемым периодам.

Существуют три вида бюджетов денежных средств:

#### **а) Ежегодный.**

Ежегодный бюджет денежных средств делает прогнозы относительно финансовых потоков и ситуации с денежными средствами помесечно. Ежегодные операционные бюджеты и бюджеты капитальных вложений используются для определения количества наличных средств на покупку ценных бумаг и оценки процентных доходов за соответствующий год.

#### **б) Ежемесячный.**

Ежемесячный бюджет денежных средств делает прогнозы относительно финансовых потоков и ситуации с денежными средствами на недельной основе. Такие прогнозы используются для мониторинга бюджета денежных средств и для принятия инвестиционных решений по ценным бумагам со сроком погашения от 7 до 90 дней.

#### **в) Еженедельный.**

Еженедельный бюджет денежных средств делает прогнозы относительно финансовых потоков и ситуации с денежными средствами на ежедневной основе. Такие оценки используются для тщательного мониторинга ежемесячных денежных потоков и для принятия инвестиционных решений по ценным бумагам со сроком погашения от 1 до 7 дней. Ежедневный мониторинг ситуации вокруг денежных средств может улучшить инвестиционные возможности и привести более высоким инвестиционным доходам.

Как правило, разрабатывается один годовой бюджет денежных средств и один ежемесячный обзор ситуации вокруг денежных средств.

В таблице 1 приложений приводится пример бюджета денежных средств.

**Таблица 4**

<b>Что включает в себя управление ликвидностью?</b>	<b>Управление ликвидностью</b> включает в себя все виды деятельности, которые органы МПУ ведут, чтобы обеспечить <i>максимальную доступность</i> наличных и <i>оптимальную эффективность</i> инвестирования свободных денежных средств (излишков), при соблюдении законодательства и следовании политике местного/районного совета.
<b>Какие политики в отношении наличия денежных средств должен изучить орган МПУ?</b>	МПУ должны изучить две конкретные политики в отношении имеющихся наличных средств: а) <b>Политику сбора денежных средств.</b> б) <b>Политику расходов.</b>

## ГЛАВА 7

# УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ НА УРОВНЕ АТЕ

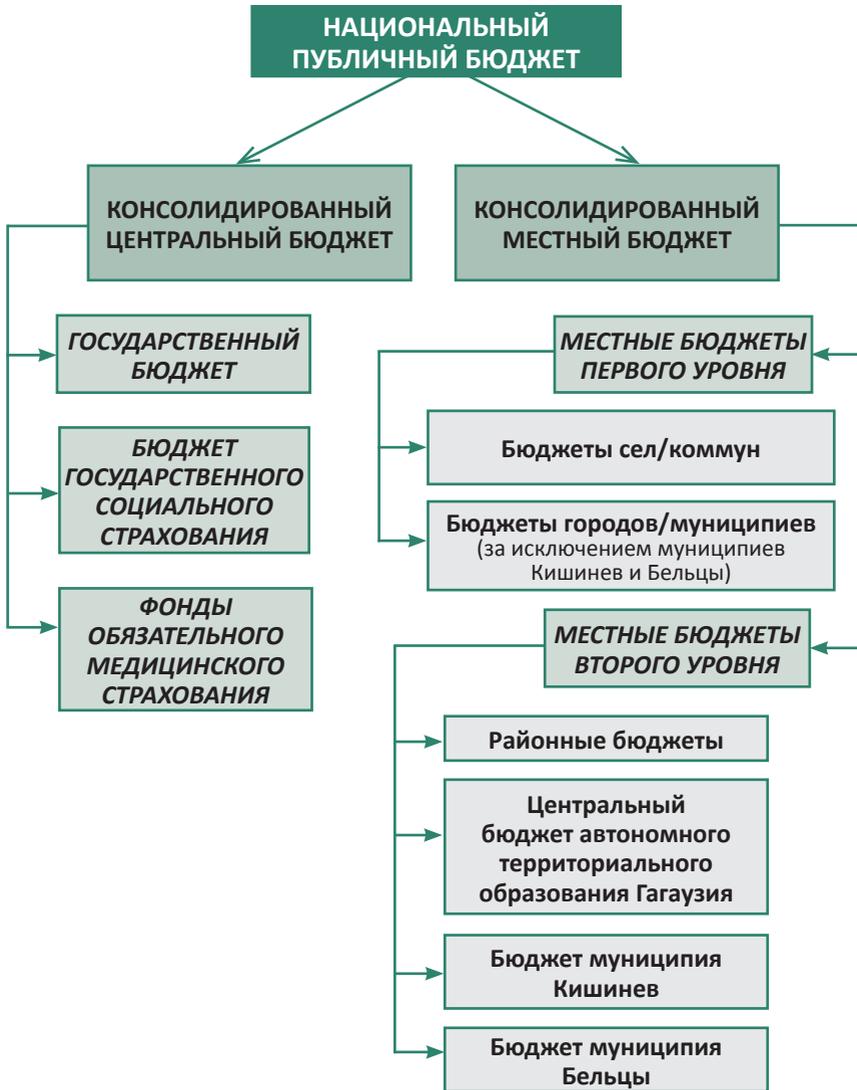
**Бюджетная система Республики Молдова** является неотъемлемой частью публичных финансов и включает в себя совокупность отношений и организационных форм, посредством которых обеспечивается формирование, распределение и использование бюджетных средств.

**Национальный публичный бюджет** включает:

- a) государственный бюджет;
- b) бюджет государственного социального страхования;
- c) фонды обязательного медицинского страхования;
- d) местные бюджеты.

Бюджеты, указанные в пунктах a)–c), образуют консолидированный центральный бюджет.

Местные бюджеты включают местные бюджеты первого уровня (бюджеты сел/коммун, городов/муниципиев, за исключением муниципиев Кишинев и Бельцы) и местные бюджеты второго уровня (районные бюджеты, центральный бюджет автономного территориального образования Гагаузия, бюджеты муниципиев Кишинев и Бельцы), которые совместно образуют консолидированный местный бюджет.



**Рисунок 6.** Национальный публичный бюджет

### **Бюджетный год и бюджетный календарь**

(закон № 181 от 25.07.2014 «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности»)

#### **Бюджетный год**

Бюджетный год начинается 1 января и завершается 31 декабря.

#### **Бюджетный календарь**

На местном уровне существуют следующие основные мероприятия и предельные сроки бюджетного календаря:

- a) местный исполнительный орган разрабатывает и представляет местному совету проект местного бюджета на очередной год - **до 20 ноября**;
- b) местный совет утверждает местный бюджет на очередной год – **до 10 декабря**;
- c) местный исполнительный орган представляет местному совету годовой отчет об исполнении местного бюджета за истекший бюджетный год – **до 15 марта**;
- d) местный совет утверждает годовой отчет об исполнении местного бюджета за истекший бюджетный год – **до 1 апреля**.

Промежуточные мероприятия бюджетного календаря и сроки их реализации устанавливаются Министерством финансов.

### **Разработка и утверждение бюджета**

Правительство ежегодно, в соответствии с бюджетным календарем, утверждает бюджетный прогноз на среднесрочный период и представляет его для информирования Парламенту.

Бюджетный прогноз на среднесрочный период разрабатывается Министерством финансов совместно с другими ответственными органами публичной власти в соответствии с бюджетно-налоговыми принципами и правилами, установленными законом.

#### ***Циркуляр о разработке годовых бюджетов***

Министерство финансов ежегодно издает, в предусмотренный бюджетным календарем срок, инструктивное письмо (циркуляр) о разработке предложений по бюджету/проектов бюджета для центральных и местных органов публичной власти.

Инструктивное письмо содержит специфические особенности разработки предложений по бюджету/проектов бюджета на соответствующий бюджетный год.

На основании циркуляра Министерства финансов центральные органы публичной власти и местные исполнительные органы организуют процесс разработки предложений по бюджету/проектов бюджета и издают соответствующие инструктивные письма для подведомственных бюджетных учреждений.

### ***Предложения / проекты бюджета***

Местные исполнительные органы всех уровней разрабатывают проекты соответствующих местных бюджетов, а местные исполнительные органы второго уровня составляют проект консолидированного местного бюджета, который представляют для обсуждения Министерству финансов в установленный им срок.

Предложения/проекты бюджета включают показатели, достигнутые за два последних бюджетных года, ожидаемые результаты текущего бюджетного года, предложения по бюджету на очередной бюджетный год и прогнозы на два последующих года.

Предложения по бюджету/проекты бюджета разрабатываются и представляются в соответствии с методологией планирования бюджета, основываясь на:

- a) макроэкономическом прогнозе, налогово-бюджетной политике, отраслевых политиках, а также пределах расходов/межбюджетных трансфертов, включенных в бюджетный прогноз на среднесрочный период;
- b) достигнутой/планируемой результативности в рамках программ органов публичной власти по сферам их компетенции;
- c) специфических особенностях, содержащихся в инструктивном письме о разработке ежегодных бюджетов.

Процедура разработки проектов местных бюджетов регулируется Законом о местных публичных финансах.

### ***Рассмотрение и обсуждение предложений / проектов бюджета***

Процесс рассмотрения и обсуждения предложений к проектам местных бюджетов регулируется Законом о местных публичных финансах.

### ***Ежегодные бюджетные решения***

Местные исполнительные органы разрабатывают проекты ежегодных бюджетных решений в соответствии со специальными положениями, установленными Законом о местных публичных финансах, и представляют их на утверждение соответствующим местным

советам в предусмотренный бюджетным календарем срок. Формат представления ежегодных бюджетных решений аналогичен формату представления закона о государственном бюджете на соответствующий год, предусмотренному частями (б) и (7) статьи 53. При утверждении местных бюджетов органы местного публичного управления всех уровней обязаны соблюдать лимиты межбюджетных трансфертов.

Местные советы рассматривают и принимают ежегодные бюджетные решения в предусмотренный бюджетным календарем срок. В течение 30 дней со дня опубликования закона о государственном бюджете на соответствующий год органы местного публичного управления всех уровней приводят соответствующие утвержденные бюджеты в соответствие с положениями упомянутого закона. В случае несоблюдения положений части (5) осуществление трансфертов общего назначения в соответствующие местные бюджеты приостанавливается до выполнения соответствующих корректировок.

### ***Вступление в силу и опубликование ежегодных бюджетных законов/решений***

Ежегодные бюджетные законы/решения вступают в силу с 1 января бюджетного года или с указанной в тексте даты, которая не должна предшествовать дате опубликования.

### ***Временный бюджет***

Если ежегодные бюджетные законы / решения не приняты ранее трех дней до окончания бюджетного года, администратор бюджета издает распоряжение о применении временного бюджета. Временный бюджет формируется и исполняется в соответствии с положениями бюджетных законов/решения от предыдущего года, принимая во внимание внесенные в течение года изменения и с учетом следующих особенностей:

- а) исключение или сокращение объема программ расходов, завершенных или подлежащих завершению в текущем бюджетном году;
- б) установление бюджетного сальдо на уровне, не превышающем его объем, утвержденный в бюджете на предыдущий год.

В период применения временного бюджета не разрешается осуществление расходов для действий или мер, которые являются новыми относительно предыдущего года.

Финансирование расходов временного бюджета осуществляется с соблюдением общих процедур исполнения бюджета. Исключения составляют расходы, связанные с обслуживанием государственного долга/долга административно-территориальных единиц, которые осуществляются в соответствии с принятыми обязательствами. Действие временного бюджета прекращается с введением в действие ежегодных бюджетных законов/решений.

Все операции, осуществленные на счете временного бюджета, относятся на счет бюджета, утвержденного на текущий год.

### ***Распределение утвержденного бюджета***

После опубликования закона о государственном бюджете на соответствующий год Министерство финансов сообщает центральным органам публичной власти годовые лимиты бюджетных ассигнований, распределенные по агрегированным уровням экономической классификации, а органам местного публичного управления – трансферты из государственного бюджета для местных бюджетов. В течение 15 дней после опубликования ежегодных бюджетных законов/решений бюджетные органы/учреждения, включая Национальную кассу социального страхования и Национальную медицинскую страховую компанию, обеспечивают распределение бюджетных ассигнований в соответствии с методологией, установленной Министерством финансов.

Распределенные бюджеты бюджетных органов/учреждений служат основанием для начала исполнения бюджета.

### ***Квартальные прогнозы и мониторинг бюджетных показателей***

В течение месяца с начала бюджетного года Министерство финансов разрабатывает и утверждает квартальные прогнозы доходов, расходов и сальдо национального публичного бюджета и его компонентов.

В течение бюджетного года Министерство финансов осуществляет мониторинг исполнения бюджетов в сравнении с квартальными прогнозами, предусмотренными частью (1), и принимает меры в целях соблюдения утвержденного уровня бюджетного сальдо.

### ***Перераспределение бюджетных ассигнований***

В течение бюджетного года перераспределение ассигнований, утвержденных ежегодным законом о государственном бюджете, разрешается:

- а) с согласия Правительства: между центральными органами публичной власти (за исключением независимых) и между программами одного органа – до 10% объема утвержденных бюджетных ассигнований;
- б) с согласия Министерства финансов: между экономическими категориями в рамках одного центрального органа публичной власти, без увеличения расходов на персонал и без изменения расходов на капитальные вложения и межбюджетных трансфертов;
- в) центральным органам публичной власти и, в случае необходимости, подведомственным бюджетным учреждениям: в случае других перераспределений, кроме предусмотренных пунктами а) и б), которые не затрагивают пределы установленных бюджетных ассигнований.

Предел, предусмотренный в пункте а) части (1), не применяется в случае распределения средств чрезвычайных фондов и других централизованных ассигнований, утвержденных в бюджете.

Перераспределение ассигнований, утвержденных Законом о бюджете государственного социального страхования или Законом о фондах обязательного медицинского страхования, осуществляется в соответствии с частью(1), пункт а).

Перераспределение бюджетных ассигнований согласно положениям частей (1)-(3) осуществляется до 30 ноября бюджетного года. Полномочия по перераспределению ассигнований местных бюджетов в рамках ежегодного бюджетного решения устанавливаются Законом о местных публичных финансах.

Запрещается последующее перераспределение ассигнований, выделенных из резервного и интервенционного фондов.

### ***Изменение ежегодного бюджетного закона/решения***

Если в течение года отмечается тенденция ухудшения бюджетного сальдо и/или возникает необходимость пересмотра бюджетных расходов, администратор бюджета инициирует процедуру изменения соответствующего бюджета.

Бюджетные органы/учреждения могут вносить предложения по изменению бюджетов в порядке и в сроки, установленные администраторами бюджетов, из которых они финансируются.

Процедуры разработки, представления и принятия законов/решений об изменении бюджетов аналогичны процедурам по ежегодным бюджетным законам/решениям.

Любое предложение по изменению ежегодных бюджетных законов/решений должно сопровождаться пояснительной запиской с выводами по исполнению соответствующего бюджета в предшествующий период и оценкой ожидаемого исполнения бюджета до конца текущего бюджетного года, а также выводы о финансовом воздействии изменений на три последующих года. В рамках бюджетного года допускается, как правило, не более двух изменений бюджетов–компонентов национального публичного бюджета, которые производятся не ранее 1 июля и не позднее 15 ноября, за исключением случаев, предусмотренных частью (4) статьи 69.

### **Исполнение бюджета**

#### ***Единый казначейский счет***

Поступления в бюджеты и платежи из бюджетов–компонентов национального публичного бюджета в национальной валюте осуществляются перечислением через единый казначейский счет, а в иностранной валюте – через счета, открытые в Национальном банке Молдовы и в финансовых учреждениях, в соответствии с валютным законодательством.

Администраторы бюджетов могут брать/предоставлять займы, на договорной основе, из бюджетов–компонентов национального публичного бюджета, управляемых через единый казначейский счет, предгазначенные для покрытия временных кассовых разрывов.

Администраторы бюджетов могут брать от финансовых учреждений на договорной основе займы для покрытия временных кассовых разрывов со сроком погашения в том же бюджетном году. Сальдо временно свободных ресурсов, управляемых через единый казначейский счет бюджетов, может размещаться на депозитных счетах в Национальном банке Молдовы.

Запрещается бюджетным органам/учреждениям открывать банковские счета для осуществления операций по поступлениям и платежам через финансовые учреждения, а также брать/предоставлять займы. В отступление от положений части (5) допускается, с разрешения Министерства финансов, открытие банковских счетов и осуществление операций по поступлениям и платежам через финансовые учреждения для проектов, финансируемых из внешних источников, которые реализуются на основании соглашений, заключенных до вступления в силу настоящего закона, если это предусмотрено соответствующими соглашениями, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Министерство финансов, Национальная касса социального страхования и Национальная медицинская страховая компания могут заключать договоры с коммерческими банками, которые действуют на территории Республики Молдова, для осуществления некоторых операций, связанных с кассовым исполнением бюджетов.

Процедура отбора коммерческих банков для осуществления операций, связанных с кассовым исполнением бюджетов, проводится раз в три года в соответствии с законодательством о государственных закупках.

### ***Кассовое исполнение бюджета***

Поступления в бюджеты—компоненты национального публичного бюджета и платежи государственного бюджета и местных бюджетов осуществляются через казначейскую систему кассовым методом. Учет бюджетных поступлений и платежей через казначейскую систему обеспечивается посредством казначейских счетов, основанных на бюджетной классификации и плане счетов бухгалтерского учета.

### ***Прогноз и менеджмент ликвидности***

В течение 30 дней после принятия ежегодных бюджетных законов/решений, но не позднее 1 января бюджетного года, администраторы бюджетов разрабатывают, в соответствии с установленной Министерством финансов методологией, прогнозы ликвидности соответствующих бюджетов на год с ежемесячным распределением.

Прогнозы, указанные в части (1) настоящей статьи, периодически обновляются с соблюдением квартального уровня бюджетного сальдо, установленного согласно статье 59.

### ***Бюджетные поступления***

Сбор доходов и других поступлений, утвержденных в бюджетах–компонентах национального публичного бюджета, обеспечивается администраторами доходов, определенными в нормативных актах, которые устанавливают эти доходы.

В случае, когда законодательством не предусмотрен орган, ответственный за администрирование некоторых бюджетных доходов, Министерство финансов назначает администраторов соответствующих доходов бюджета.

Все платежи, начисленные, но не перечисленные в бюджеты–компоненты национального публичного бюджета до даты закрытия бюджетного года, поступают на счет соответствующих бюджетов очередного года.

### ***Управление обязательствами***

Бюджетные органы/учреждения несут ответственность за принятие, оплату, учет и отчетность по обязательствам в соответствии с законодательством, регулирующим государственные закупки, и иными нормативными актами.

Принятие обязательств бюджетными органами/учреждениями разрешается лишь в целях и в пределах бюджетных ассигнований. Разрешается принятие долговременных, на период до трех лет, обязательств по объектам капитальных вложений в пределах прогнозируемых на эти цели расходов на соответствующие годы. Величина долговременных обязательств ежегодно корректируется в соответствии с утвержденными для этих целей бюджетными ассигнованиями на соответствующий бюджетный год.

Бюджетные органы/учреждения обязаны пересматривать договорные отношения с поставщиками товаров и услуг и сокращать расходы, если в течение бюджетного года бюджетные ассигнования уменьшились в результате изменения бюджета.

### ***Бюджетные платежи***

В процессе исполнения бюджетов бюджетные органы/учреждения осуществляют платежи в пределах утвержденных бюджетных ассигнований и в соответствии с прогнозами ликвидности бюджетов. Финансирование расходов осуществляется по мере поступления денежных средств на счета бюджета с соблюдением следующих приоритетов:

- a) выполнение обязательств по обслуживанию государственного долга/долга административно-территориальных единиц;
- b) расходы на персонал, на выплату стипендий, пенсий, пособий, компенсаций, социальных выплат и социальной помощи;
- c) расходы на обязательное медицинское страхование категорий лиц, в отношении которых, согласно законодательству, Правительство выступает страхователем;
- d) расходы на теплоэнергетические ресурсы;
- e) расходы из чрезвычайных фондов.

Для осуществления иных расходов, чем предусмотренных частью (2), их очередность устанавливается руководителем бюджетного органа / бюджетного учреждения. Платежи, связанные с обслуживанием долга, в том числе в счет обязательств по предоставленным гарантиям, осуществляются в сроки и на условиях принятых обязательств, независимо от суммы, утвержденной в бюджете на эти цели. Все платежи, осуществляемые до даты закрытия бюджетного года, независимо от периода, за который они осуществляются, зачисляются и отражаются в бухгалтерском учете как платежи текущего бюджетного года.

Долги бюджетных органов/учреждений предыдущих лет оплачиваются ими за счет и в пределах бюджетов соответствующих органов/учреждений, утвержденных на текущий бюджетный год.

### ***Платежи по исполнительным документам***

Исполнительные документы на беспорное списание денежных средств со счетов бюджетов—компонентов национального публичного бюджета, а также со счетов бюджетных органов/учреждений передаются, в обязательном порядке, взыскателем непосредственно администраторам бюджетов и/или, по случаю, соответствующим бюджетным органам/учреждениям лишь после вступления судебного решения в законную силу.

В случае неисполнения исполнительного документа, выданного на основании вступившего в законную силу судебного решения, в шестимесячный срок со дня его представления, взыскатель может обратиться к судебному исполнителю за возбуждением принудительного исполнения согласно процедуре, установленной Исполнительным кодексом.

Платежи по принудительному взысканию сумм по исполнительным документам осуществляются в пределах утвержденного бюджета бюджетного органа/учреждения.

Сумма платежей по принудительному взысканию не должна превышать 20 процентов утвержденного бюджета бюджетного органа/учреждения на соответствующий год. По исполнительным документам, поступившим через судебного исполнителя с нарушением процедуры, установленной в части (1) настоящей статьи, должник освобождается от уплаты гонорара и других расходов по исполнению, предусмотренных статьями 36–41 Исполнительного кодекса.

### ***Блокировка бюджетных ассигнований***

В процессе исполнения бюджета администраторы бюджетов уполномочены временно блокировать определенные ассигнования из соответствующего бюджета, за исключением выплат по обслуживанию государственного долга/долга административно-территориальных единиц, в следующих случаях:

- а) если анализ ожидаемого исполнения бюджета свидетельствует об ухудшении бюджетного сальдо, утвержденного ежегодным бюджетным законом/решением и установленного в виде квартальных прогнозов на основании статьи 59;
- б) если лимиты ассигнований в проекте бюджета, подлежащего утверждению, ниже лимитов временного бюджета, который исполняется;
- с) если иницированы предложения по сокращению ассигнований как путем перераспределения, так и путем уточнения бюджета.

В период временной блокировки ассигнований бюджетные органы/учреждения не могут принимать новые расходные обязательства. Блокировка ассигнований может осуществляться на период, не превышающий 60 дней, с информированием бюджетных органов/учреждений и Правительства или местных советов об обстоятельствах, обусловивших это действие. В случае, если действия по блокировке ассигнований не обеспечивают сохранение бюджетного сальдо в установленных ежегодным бюджетным законом/решением пределах, администраторы бюджетов не позднее 20 дней до истечения периода блокировки составляют и представляют проект закона/решения об уточнении соответствующего бюджета.

Блокировка ассигнований, произведенная в соответствии с частью (1), применяется до принятия закона/решения об изменении соответствующих бюджетов.

### ***Закрытие бюджетного года***

В последний рабочий день бюджетного года операции по бюджетным поступлениям и платежам не производятся, осуществляются только внутренние операции и операции по закрытию бюджетного года.

В день закрытия бюджетного года неиспользованные бюджетные ассигнования, а также остатки денежных средств на казначейских счетах бюджетных органов/учреждений закрываются, за исключением остатков по проектам, финансируемым из внешних источников.

В случае бюджетных учреждений, находящихся за пределами страны, на остатки денежных средств на их счетах, числящихся на дату закрытия бюджетного года, сокращается сумма финансирования из общих доходов на очередной бюджетный год.

Остатки денежных средств на счетах бюджетов–компонентов национального публичного бюджета, числящиеся на дату закрытия бюджетного года, переносятся на очередной бюджетный год и доступны для использования в целях покрытия дефицита в пределах, предусмотренных ежегодным бюджетным законом/решением.

Если в конце бюджетного года фактический объем дефицита бюджета государственного социального страхования, за исключением трансфертов из государственного бюджета на социальные выплаты, меньше объема трансфертов, полученных из государственного бюджета для покрытия недостатка доходов бюджета государственного социального страхования, Национальная касса социального страхования возвращает разницу в государственный бюджет в первом квартале следующего бюджетного года, на основании годового отчета об исполнении бюджета.

### **Бухгалтерский учет и отчетность бюджета**

#### ***Бухгалтерский учет в бюджетной системе***

Бухгалтерский учет в бюджетной системе организуется на основании Закона о бухгалтерском учете и в соответствии с Планом счетов бухгалтерского учета и методологией, разработанной и утвержденной Министерством финансов.

Учет поступлений и платежей бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования обеспечивается на основании собственных планов счетов бухгалтерского учета, с использованием специфических для данных областей информационных систем.

### ***Периодические отчеты об исполнении бюджетов***

Местные исполнительные органы составляют и публикуют отчеты об исполнении местных бюджетов в соответствии с периодичностью и требованиями, установленными Законом о местных публичных финансах. Порядок составления и представления отчетов об исполнении бюджетов—компонентов национального публично-бюджета устанавливается Министерством финансов.

### ***Годовые отчеты об исполнении бюджетов***

Годовые отчеты об исполнении местных бюджетов за истекший бюджетный год составляются местными исполнительными органами и утверждаются местными советами в предусмотренный бюджетным календарем срок.

Годовые отчеты об исполнении бюджетов представляются в формате, сопоставимом с форматом утвержденных бюджетов, и включают:

- a) характеристики макроэкономического обзора за соответствующий год, динамику и тенденции показателей в сравнении с предыдущими годами;
- b) оценку внедрения мер бюджетно-налоговой политики относительно утвержденных в бюджете, а также разъяснения возможных отклонений от макробюджетных пределов на среднесрочный период;
- c) уровень исполнения доходов, расходов и источников финансирования в сравнении с плановыми показателями, показателями предыдущего года и с объяснением причин отклонений;
- d) объяснение изменений в бюджете, осуществленных в течение года;
- e) уровень государственного долга/долга административно-территориальных единиц относительно установленных лимитов;
- f) уровень результативности в рамках программ;
- g) другую необходимую информацию.

После утверждения Парламентом/местными советами годовые отчеты публикуются в порядке и в сроки, установленные законодательством.

### **Финансовые отчеты**

Бюджетные органы/учреждения, в том числе Национальная касса социального страхования и Национальная медицинская страховая компания составляют и представляют финансовые отчеты на основании Закона о бухгалтерском учете и в соответствии со сроками и требованиями, установленными Министерством финансов.

**Таблица 5**

<p><b>Каковы основные мероприятия и предельные сроки бюджетного календаря на местном уровне?</b></p>	<p>На местном уровне существуют следующие основные мероприятия и предельные сроки <b>бюджетного календаря</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) местный исполнительный орган разрабатывает и представляет местному совету проект местного бюджета на очередной год - до <b>20 ноября</b>;</li> <li>b) местный совет утверждает местный бюджет на очередной год – до <b>10 декабря</b>;</li> <li>c) местный исполнительный орган представляет местному совету годовой отчет об исполнении местного бюджета за истекший бюджетный год – до <b>15 марта</b>;</li> <li>d) местный совет утверждает годовой отчет об исполнении местного бюджета за истекший бюджетный год – до <b>1 апреля</b>.</li> </ul> <p>Промежуточные мероприятия бюджетного календаря и сроки их реализации определяются Министерством финансов.</p>
<p><b>Как организуется бухгалтерский учет в бюджетной системе?</b></p>	<p>Бухгалтерский учет в бюджетной системе организуется на основании Закона о бухгалтерском учете и в соответствии с Планом счетов бухгалтерского учета и методологией, разработанной и утвержденной Министерством финансов.</p>

Учет поступлений и платежей бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования обеспечивается на основании собственных планов счетов бухгалтерского учета, с использованием специфических для данных областей информационных систем.

# БЮДЖЕТ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ

### КАКОВЫ ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ОБЯЗАННОСТИ В ОБЛАСТИ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ?<sup>2</sup>

Расходы на капитальные инвестиции, финансируемые из бюджета, планируются, исполняются и представляются как часть бюджетного процесса с соблюдением бюджетных процедур, установленных законодательством в сфере публичных финансов.

Проекты капитальных инвестиций, финансируемые из государственного бюджета, планируются, утверждаются и управляются в соответствии со следующими основными принципами (на основании Приложения №3 к постановлению Правительства № 1029 от 19 декабря 2013 года «Положение о проектах государственных капитальных инвестиций»):

- a) *принцип стратегического планирования* – который предусматривает, что предложения по проектам капитальных инвестиций подлежат процессу установления приоритетов в плане влияния на приоритеты политик и целей, изложенных в документе по планированию на среднесрочный период;
- b) *принцип результативности* – предполагает, что выделение ресурсов для проектов капитальных инвестиций и отчеты об их внедрении основаны на результативности;
- c) *принцип соотношения «цена–качество»* – бенефициары проекта должны использовать бюджетные ресурсы экономно, эффективно и действенно, обеспечивая высокий уровень соотношения «цена–качество»;
- d) *принцип устойчивости* – который предполагает, что в процессе планирования и утверждения проектов капитальных инвестиций учитываются затраты на эксплуатацию и дальнейшее обслуживание после их завершения;

<sup>2</sup> Постановление Правительства № 1029 от 19 декабря 2013 года, Приложений № 3, «Положение о проектах государственных капитальных инвестиций».

е) *принцип реализма*, который предполагает, что планирование проектов капитального инвестирования учитывает наличие бюджетных ресурсов и потенциала для внедрения проекта.

В процессе подготовки и управления проектами капитальных инвестиций **центральные/местные публичные органы** власти имеют следующие полномочия:

- а) разрабатывают и координируют внедрение отраслевых стратегий расходов на среднесрочный период;
- б) обеспечивают руководство и поддержку подведомственных учреждений в процессе подготовки и внедрения проектов капитального инвестирования;
- в) координируют и обеспечивают организационными и институциональными механизмами, необходимыми для подготовки анализа и технико-экономического обоснования проектов, а также процесса их реализации и мониторинга;
- д) представляют для рассмотрения Министерству финансов предложения по проектам капитальных инвестиций и обеспечивают качество проектной документации и другой основной информации;
- е) подготавливают и подают заявки на финансирование из бюджета расходов для подготовки и внедрения проектов;
- ф) осуществляют мониторинг процесса внедрения проектов и составляют отчет о достигнутых результатах относительно проектов капитального инвестирования;
- г) проводят оценку после внедрения (экс-пост) проектов капитальных инвестиций в областях своей компетенции.

**Примечание:**

- Расходы на проекты капитальных инвестиций включаются в бюджет, если были соблюдены процедуры их подготовки и утверждения.
- Приостановленные проекты, которые планируется перезапустить, должны пройти через этапы, применяемые для проектного цикла, и подлежат переоценке на основании осуществленных инвестиций.

### КАКОВЫ ЭТАПЫ ПРОЕКТНОГО ЦИКЛА КАПИТАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ?

Любой проект капитальных инвестиций проходит в обязательном порядке следующие последовательные этапы:

- a) идентификация проекта и предварительная оценка;
- b) подготовка проектной документации;
- c) рассмотрение и утверждение финансирования;
- d) внедрение и мониторинг;
- e) окончательная оценка (после внедрения).

Каждый этап состоит из комплекса мероприятий, которые проводятся в соответствии с процедурами, изложенными в настоящем Положении о проектах государственных капитальных инвестиций. Ни один из этапов не может начаться до завершения предыдущего этапа.

### ЧТО ВКЛЮЧАЕТ ЭТАП ИДЕНТИФИКАЦИИ ПРОЕКТА И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ?

Чтобы представить предложение по проекту, бенефициар должен заполнить форму (карточку) идентификации проекта, которая включает следующие основные сведения:

- a) цель проекта и его место в национальной или отраслевой стратегии;
- b) проблемы, которые решатся посредством реализации проекта, и анализ возможных альтернативных вариантов решения проблемы;
- c) ожидаемые выгоды или результаты от внедрения проекта, а также службы, которые ощутят на себе итоги этого проекта;
- d) мероприятия, которые надлежит проводить для реализации проекта;
- e) продолжительность реализации проекта и возможности внедрения;
- f) расчетная стоимость реализации проекта, включая операционные расходы и дальнейшее обслуживание;
- g) анализ соотношения затрат и качества;
- h) источники финансирования проекта.

Предложения по проектам подлежат предварительной оценке со стороны центрального/местного публичного органа. Оценка предусматривает проверку приемлемости проектного предложения для дальнейшего развития и нацелена избежать затрат на подготовку проектов низкого качества.

### **ЧТО ВКЛЮЧАЕТ ЭТАП ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ?**

Проекты, получившие положительное заключение на этапе предварительной оценки, переходят на следующий этап подготовки и подлежат технико-экономическому обоснованию и анализу воздействия (затраты и выгоды; затраты и эффективность).

На данном этапе центральные/местные публичные органы осуществляют необходимые технико-экономические обоснования (экономические, финансовые, технические), а также оценку воздействия (экологического, социального и т.д.). Для проектов, внедрение которых длится более 12 месяцев, необходима разработка предварительного технико-экономического обоснования.

### **ЧТО ВКЛЮЧАЕТ ЭТАП РАССМОТРЕНИЯ И УТВЕРЖДЕНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ?**

Проектное предложение прилагается к отчету о технико-экономическом обосновании и представляется Министерству финансов на рассмотрение. Министерство финансов через специализированные подразделения изучает предложения по проектам с целью их обобщения и представления рабочей группе для определения приемлемости проектов с целью получения одобрения финансирования.

Приемлемые проекты представляются для рассмотрения рабочей группе.

На основании представленной информации рабочая группа рассматривает достижения и соответствующие затраты существующего портфеля инвестиционных проектов в ходе их исполнения и, с учетом имеющихся бюджетных ресурсов, определяет приоритеты в области капитальных инвестиций, отбирает те инвестиционные проекты, для которых предлагается выделение бюджетных средств и которые следует включить в бюджет.

**Отчет должен в обязательном порядке содержать информацию о соблюдении:**

- срока реализации;
- бюджета проекта;
- технических аспектов проекта, включая критерии качества;
- в случае отклонения от плана или проекта – разъяснения и выводы, которые будут учитываться при рассмотрении других подобных проектов.

### **ЧТО ВКЛЮЧАЕТ ЭТАП РЕАЛИЗАЦИИ И МОНИТОРИНГА?**

Бенефициары проекта, для которых были утверждены проекты капитальных инвестиций, являются ответственными за фактическую реализацию проекта в пределах утвержденного бюджета и в соответствии с планом реализации, предусмотренным в проектной документации.

Деятельность по реализации проекта включает подготовку структуры и тендерной документации, организацию тендера, заключение договоров и контроль за ходом работ.

Все закупки, связанные с реализацией проекта капитальных инвестиций, осуществляются в соответствии с законодательством в области государственных закупок.

### **ЧТО ВКЛЮЧАЕТ ЭТАП ОКОНЧАТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ (ПОСЛЕ ВНЕДРЕНИЯ)?**

После завершения внедрения проекта капитальных инвестиций бенефициар составляет аналитический отчет о завершении проекта и представляет его Министерству финансов, которое обобщает информацию и представляет ее рабочей группе.

**Примечание:**

- Расходы на проекты капитальных инвестиций включаются в бюджет, если были соблюдены процедуры их подготовки и утверждения.
- Приостановленные проекты, которые планируется перезапустить, должны пройти через этапы, применяемые для проектного цикла, и подлежат переоценке на основании осуществленных инвестиций.

*Таблица 6*

<p><b>Каковы этапы проектного цикла капитальных инвестиций?</b></p>	<p>Любой проект капитальных инвестиций проходит в обязательном порядке следующие последовательные этапы:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>идентификация проекта и предварительная оценка;</li> <li>подготовка проектной документации;</li> <li>рассмотрение и утверждение финансирования;</li> <li>внедрение и мониторинг;</li> <li>окончательная оценка (после внедрения).</li> </ol>
<p><b>Что включает этап окончательной оценки (после внедрения)?</b></p>	<p>После завершения реализации проекта капитальных инвестиций бенефициар составляет аналитический отчет о завершении проекта и представляет его Министерству финансов, которое обобщает информацию и представляет ее рабочей группе.</p>

## ГЛАВА 9

# УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМ ДЕФИЦИТОМ НА УРОВНЕ БЮДЖЕТОВ АТЕ. УПРАВЛЕНИЕ ДОЛГОМ

### ЧТО ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ?

#### Определение

Дефицит бюджета считается хроническим явлением современной финансовой системы в условиях увеличения публичных расходов и ухудшения финансового положения многих более или менее развитых стран, будучи также одной из проблем современной бюджетной политики.

Существует три типа отношений, которые возникают между доходами бюджета (**VB**) и расходами бюджета (**CB**):

- 1) **Id CB = Id VB**, *бюджетное равновесие* – равенство между доходами и расходами бюджета;
- 2) **Id CB > Id VB**, *бюджетный дефицит* – сумма, на которую доходы превышают расходы бюджета;
- 3) **Id CB < Id VB**, *бюджетный избыток* – сумма, на которую доходы превышают расходы бюджета.

### ЧТО ВКЛЮЧАЕТ В СЕБЯ БЮДЖЕТНОЕ РАВНОВЕСИЕ?

**Бюджетное равновесие** (закон № 397-XV от 16.10.2003 «О местных публичных финансах» (с изменениями и дополнениями):

- Годовые бюджеты административно-территориальных единиц не могут утверждаться и исполняться с бюджетным дефицитом.
- Органы местного публичного управления обязаны предпринимать все необходимые меры для поддержания бюджетного равновесия.

- В случае непоступления доходов в размере утвержденной суммы соответствующий представительный и правомочный орган обязан сократить расходы, включающие установленные обязательства и платежи, с целью завершения года со сбалансированным бюджетом посредством уточнения бюджета соответствующей административно-территориальной единицы.

### ЧТО ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ ЗАЕМ?

**Заем** – возмездные финансовые средства, которые предоставляются на определенный период (срок погашения) с расчетом, как правило, процентной ставки, в соответствии с законодательством.

Заем позволяет местному субъекту развивать более обширные инвестиции, чем это было бы возможно в других условиях. В принципе, он способствует передаче капитала между поколениями, так как будущие поколения граждан, которые станут бенефициарами данной услуги, будут платить за ее развитие.

#### Обязательные элементы внутреннего государственного займа:

- назначение займа;
- сумма займа;
- процентная ставка за пользование займом;
- срок кредитования и погашения займа;
- права и обязанности сторон.

### КЛАССИФИКАЦИЯ ЗАЙМОВ

**Классификация займов** (закон № 397-XV от 16.10.2003 «О местных публичных финансах» (с изменениями и дополнениями):

- Займы для текущих расходов.
- Займы по договорам для капитальных расходов.

#### **Займы для текущих расходов**

Исполнительные органы на основании решений соответствующих представительных и правомочных органов имеют право:

- а) получать займы для текущих расходов с погашением в том же бюджетном году от финансовых учреждений и от других отечественных и зарубежных кредиторов;
- б) брать/предоставлять из бюджетов/бюджетам, которые управляются через единый казначейский счет, на договорной основе займы для покрытия временного кассового разрыва с погашением в том же бюджетном году.

Общий объем займов для текущих расходов со сроком погашения в том же бюджетном году не должен превышать 5% общих утвержденных (уточненных) доходов бюджета административно-территориальной единицы, которой предоставляется заем, это обязательное условие для осуществления займов.

### **Займы по договорам для капитальных расходов**

Исполнительные органы на основании решений соответствующих представительных и правомочных органов имеют право:

- а) заключать договоры на получение краткосрочных и долгосрочных займов для капитальных расходов от финансовых учреждений и от других отечественных и зарубежных кредиторов;
- б) брать/предоставлять из бюджетов/бюджетам, которые управляются через единый казначейский счет, на договорной основе займы для покрытия временного кассового разрыва с погашением в том же бюджетном году;
- в) предоставлять муниципальным предприятиям и коммерческим обществам с полностью или преимущественно муниципальным капиталом гарантии по займам для капитальных расходов от финансовых учреждений и от других отечественных и зарубежных кредиторов.

### **Что содержат документы, которые оформляются при заключении договора или гарантировании краткосрочного либо долгосрочного займа для капитальных расходов?**

Документы, которые оформляются при заключении договора или гарантировании краткосрочного либо долгосрочного займа для капитальных расходов, включают условия, обязывающие исполнительный орган и соответствующий представительный и правомочный орган погасить заем, выплатить проценты по нему (если договор предусматривает выплату процентов) и предоставить гарантию только из доходов соответствующего бюджета.

Договоры, не содержащие таких условий, считаются недействительными.

### **ЧТО ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ ГАРАНТИЯ ПОГАШЕНИЯ ЗАЙМА?**

Заем представляет собой обязательство, которое должно быть исполнено из доходов бюджета соответствующей административно-территориальной единицы в соответствии с положениями договора о займе.

Правительство, орган центрального публичного управления не несут обязательств по уплате сумм в соответствии с договорами о займе, заключенными органами местного публичного управления, если законом не предусмотрено иное. Правительство, орган центрального публичного управления не могут выступать гарантом возврата задолженности по договору о займе, заключенному органом местного публичного управления.

### **КАК ВЕДЕТСЯ УЧЕТ ЗАЙМОВ?**

Финансовое управление и/или финансовое подразделение административно-территориальной единицы ведет регистр займов. Эти займы отражаются ежегодно в бухгалтерской отчетности.

Представительные и правомочные органы, а также исполнитель-

ные органы не вправе предоставлять займы или гарантии по займам ни физическим, ни юридическим лицам.

### КАК И КОГДА ОРГАНЫ МПУ ПРИБЕГАЮТ К ДОЛГУ?

Реализация инвестиционных проектов органов МПУ зависит от их способности привлекать необходимые денежные средства для комбинированного использования собственных ресурсов и внешнего финансирования.

Заемное финансирование позволяет органам МПУ реализовывать несколько инфраструктурных проектов в более сжатые сроки по сравнению с финансированием из собственных средств.

Тем не менее, риски, которые влекут за собой займы, должны хорошо осознаваться и документироваться с целью оценки их будущего влияния на местный бюджет.

Таким образом, прежде чем прибегать к займу, рекомендуется, чтобы каждый орган МПУ уже имел разработанную стратегию управления долгом и письменную политику займов.

Стратегия управления долгом должна гарантировать поддержку соответствующего уровня задолженности органа МПУ, который не вредит финансовой стабильности и позволяет реализовывать инвестиционные цели.

**Прежде чем заключить договор долгосрочного займа, рекомендуется, чтобы каждый орган МПУ уже имел разработанную стратегию управления долгом и политику займов.**

Любое решение о финансировании посредством займа инвестиционных нужд органов местного управления должно приниматься с учетом потенциала и навыков управления займами на местном уровне.

Любой орган местного публичного управления, который планирует заключать договор займа, должен принять письменную политику займов, так как это важно для эффективного управления финансами.

**В частности, МПУ необходимо ответить на следующие вопросы:**

- Каковы приемлемые цели для получения займа?
- Имеет ли инвестиционный проект длительность, сопоставимую, по крайней мере, с продолжительностью периода возврата долга?
- Как долго и на что будет использовать МПУ общий заем в сравнении с займом из дохода?
- Какие соглашения, гарантии или ценные бумаги может предложить орган МПУ, чтобы облегчить заем и/или снизить стоимость займа (процентную ставку)?
- Как орган МПУ убедится, что заем взят на конкурентной основе (добился самых низких затрат)?

### **КАК ВЫ ПОНИМАЕТЕ “ФИНАНСОВОЕ ЗДОРОВЬЕ ОРГАНОВ МПУ”?**

Финансовое здоровье органов МПУ определяет его кредитоспособность. Это находит свое отражение, в конечном счете, в стоимости заимствований (т.е. процентной ставке): высокий кредитный риск (когда предполагается, что возможность возврата долга очень низка) связан с более высокими процентными ставками. Стабильные и предсказуемые потоки доходов, связанные с бюджетными расходами, могут привести к улучшению кредитоспособности (что отражается в более низких процентных ставках).

Нормативно-правовая база в одиночку не может поддерживать развитие здорового рынка займов для органов МПУ.

Если орган МПУ не может доказать что имеет серьезные поступления доходов, которые могут стать основой для возврата долга, то финансовые учреждения не будут заключать финансовые соглашения с органами МПУ.

Система межбюджетных трансфертов играет важную роль в установлении доходной базы органов МПУ. Это является важной частью общих доходов органов МПУ и может служить гарантией долга местного самоуправления. Зачастую межбюджетные трансферты, если они не связаны с конкретными инвестициями, являются ключевой

## ГЛАВА 9

особенностью бюджетов органов МПУ и играют решающую роль в финансировании капитальных расходов.

*Таблица 7*

<b>Какова классификация займов в соответствии с законом № 397-XV от 16.10.2003 «О местных публичных финансах» (с изменениями и дополнениями)?</b>	<b>Классификация займов</b> (закон №397-XV от 16.10.2003 «О местных публичных финансах» (с изменениями и дополнениями): <ul style="list-style-type: none"><li>• Займы для текущих расходов.</li><li>• Займы по договорам для капитальных расходов.</li></ul>
<b>Что позволяет заем местному субъекту?</b>	Заем позволяет местному субъекту развивать более широкие инвестиции, чем это было бы возможно в других условиях. В принципе, он способствует передаче капитала между поколениями, так как будущие поколения граждан, которые станут бенефициарами данной услуги, будут платить за ее развитие.

# ИННОВАЦИИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ: БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ

Разработка и утверждение бюджета является наиболее важной деятельностью центральных властей и органов МПУ, являясь результатом продвигаемых политик и программ.

**Бюджетирование, ориентированное на результат**, является методом разработки бюджета, который дает возможность выявить бюджетные средства и вести их мониторинг, принимая во внимание результаты и результативность.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), учитывает запланированные результаты, которые надлежит достигнуть в результате мероприятий, проводимых органами местного управления и публичными учреждениями, финансируемыми из местного бюджета.

### Определение

**Бюджетирование, ориентированное на результат**, является финансовым планом, который определяет миссию органов местного публичного управления, цели и задачи, а также периодическую оценку их результативности как часть бюджетного процесса, формируя связь между ресурсами, необходимыми для реализации стратегического плана развития местного самоуправления, и ожидаемыми результатами.

**Не существует единой модели бюджетирования, ориентированного на результат.** Даже в странах, которые приняли аналогичные модели с целью проведения бюджетных реформ, существовали различные подходы, нацеленные на адаптацию к национальным и культурным возможностям, а также к приоритетам. Агентствам / органам МПУ в развивающихся странах, где не существует развитых систем управления местными публичными финансами, рекомендуется рассматривать и применять менее сложные категории БОР.

На уровне АТЕ переход на бюджетирование, ориентированное на результат, тесно взаимосвязан с другими существенными изменениями в бюджетном процессе. Среднесрочное планирование является одним из них. Развитие стратегического планирования на основе бюджетирования, ориентированного на результат, является одним из ключевых элементов бюджетных реформ, которые имели место за последнее десятилетие. Чтобы определить цели, результаты действий и политики, поддерживаемые из бюджетных средств, деятельность органов МПУ должна быть разделена на несколько всеобъемлющих и логически структурированных элементов бюджетных программ.

Во всех странах, которые практикуют БОР, реформирование предполагает реструктуризацию бюджета, в том числе местного, на следующие элементы: миссии, должности, направления или области публичной политики, направления деятельности, стратегии, программы. Не существует единой терминологии для основных элементов бюджета, но все эти термины преследуют одну **цель: изменение структуры бюджета в соответствии с существующей структурой публичных политик и четкое определение способа для достижения намеченных целей через установление измеримых результатов действий и политик.**

Методологической основой для определения и формулирования программ/подпрограмм на уровне БАТЕ будут служить:

- a) «Положение о порядке разработки, мониторинга и отчетности бюджетов по программам», утвержденное приказом министра финансов № 187 от 24 декабря 2013 года;
- b) «Ghid practic pentru autoritățile publice locale cu privire la metodologia bugetării bazate pe programe în Moldova»;
- c) «Documentul cu exemple de practici bune sau rele în stabilirea scorurilor, obiectivelor și indicatorilor de performanță, în bugetarea pe programe (APC ȘI APL)» (особенно глава 3);
- d) Информация и материалы с курса подготовки инструкторов из органов местного публичного управления относительно бюджетирования по программам, организованного Министерством финансов 18-27 марта 2014 года при поддержке

программы ПРООН “Государственные финансы для развития” и Министерства финансов Словакии<sup>3</sup>.

В соответствии с методологией Министерства финансов, **бюджетирование по программам основывается на бюджетной классификации программ.**

### Определение

**Бюджетная классификация** представляет собой группировку расходов бюджета и облегчает планирование бюджетных средств для государственной политики. Бюджетная классификация состоит из двух частей.

**Часть 1** состоит из двух уровней: программ и подпрограмм. Подпрограммы иерархически подчинены программам. Таким образом, код подпрограммы всегда используется вместе с кодом вышестоящей программы.

**Часть 2** представлена третьим уровнем: мероприятиями. Данный уровень является независимым. Следовательно, перечень мероприятий может сочетаться с любой программой или подпрограммой.

Классификация программ является центральной базой данных программ, подпрограмм и мероприятий. Она была разработана под руководством Министерства финансов; МФ исполняет роль администратора базы данных. Она доступна и должна использоваться всеми органами центрального и местного публичного управления, включая подведомственные им учреждения.

Бюджет по программам включает следующие иерархические уровни:

- программа (P1);
- ◊ подпрограмма (P2);
- мероприятия (P3).

Формат бюджета, ориентированного на результат, представлен в таблице 2 приложений.

**Цель** определяет ожидаемые положительные социально-экономические воздействия в процессе внедрения долгосрочной политики. Цель основывается на стратегических задачах, установленных в

<sup>3</sup> Материалы, указанные в пунктах b) - d), были распространены на учебном курсе и доступны на сайте: <http://mf.gov.md/about/instrmfpr/progr/bugperf/insrform/materinstr/apl>.

стратегических документах. Цель отвечает на вопрос: «Чего мы хотим достичь?»

Цель устанавливается на уровне подпрограммы, есть только одна цель для каждой подпрограммы.

**Задача** является запланируемым или ожидаемым достижением, измеряемым в определенном периоде времени. Она отвечает на вопрос: «Как будет достигнута цель?»

**Показатели результативности** представляют собой инструменты для измерения достижения целей. Они формулируются в тесной связи с задачей. Показатели результативности состоят из двух частей: краткое описание того, что должно быть измерено, и целевое значение.

Показатели результативности являются количественными единицами измерения, представляющими успехи в достижении стратегических и текущих целей АТЕ.

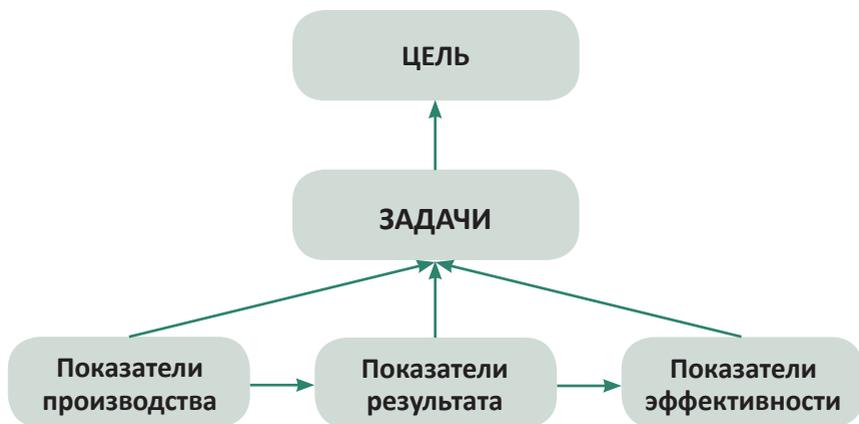
Целью показателей результативности является измерение успехов программы в достижении ее задач. Они должны быть:

- значимыми для деятельности АТЕ;
- нацеленными на результат;
- четкими и ясными;
- обоснованными и поддающимися проверке;
- своевременными и сопоставимыми;
- соотносимыми с действительными затратами.

Показатели должны сравниваться с какой-то основой или стандартами, например: предыдущая результативность, другие сопоставимые программы, учреждения или стандарты в данной области; цели, намеченные в бюджете или других политических документах. Индикаторы могут систематически пересматриваться (ежегодно). При оценке программы используется 3 группы показателей:

- 1) производства;
- 2) эффективности;
- 3) результата.

Логическая связь между элементами программы представлена на рисунке 8.



**Рисунок 8.** Взаимосвязь между элементами программы

**Показатели производства** показывают количество или объем произведенных в рамках программы / подпрограммы общественных благ или услуг для достижения задач. Показатели производства являются прямым следствием деятельности учреждения, вовлеченного в реализацию программы. Продукты поддаются измерению как с количественной, так и с качественной точки зрения. Показатели производства, как правило, используются для оценки потребностей в финансировании и определении ресурсов, необходимых для программы/подпрограммы.

**Показатели эффективности** характеризуют эффективность программы / подпрограммы и отражают взаимосвязь между производимыми товарами, предоставленными услугами и ресурсами, используемыми для их производства или поставки. Как правило, показатели эффективности выражают среднее количество потребляемых ресурсов (время, затраты) для достижения одной единицы результата или продукта.

**Показатели результата** отражают степень достижения цели и задач программы / подпрограммы и характеризуют качество ее реализации. Показатели результата имеют особое значение для анализа публичных политик, так как они оценивают воздействие и подчеркивают экономические и социальные изменения, полученные посредством реализации программы / подпрограммы. Результаты,

## ГЛАВА 10

однако, иногда трудно поддаются измерению и во многом зависят от влияния внешних факторов. При определении показателей результата могут быть использованы определенные критерии оценки или уровни соответствия различным национальным или международным стандартам качества, либо результатам различных исследований, опросов и т.д.

Примеры показателей результативности	
Программа/ подпрограмма	Показатели результативности
<p>Программа “Развитие транспорта”</p> <p>Подпрограмма „Развитие дорог”</p> <p>Цель:</p> <p>Развитая и поддерживаемая в условиях максимальной безопасности инфраструктура общественных дорог.</p> <p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- реабилитация национальных дорог на уровне <math>x\%</math> и местных дорог на уровне <math>y\%</math> к году <math>X</math>;</li><li>- сокращение числа ДТП на <math>x\%</math> к году <math>X</math>.</li></ul>	<p>Показатели производства:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Построенные дороги, км.</li></ul> <p>Показатели эффективности:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Средняя стоимость содержания и ремонта 1 км дорог.</li></ul> <p>Показатели результата:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Доля реабилитированных дорог в общей протяженности дорог.</li><li>• Уровень удовлетворенности населения качеством дорог (%).</li></ul>

Пример	Код	
<i>Программа</i>	«Образование»	88
<i>Подпрограмма</i>	«Раннее обучение»	8802

I. Общая информация	
<i>Цель</i>	Дети, всесторонне подготовленные к жизни и участию в школьных мероприятиях.
<i>Задачи</i>	1. Обучение в среднем X детей в бюджетном году Y. 2. Институционализация в детсады из населенного пункта 100% детей в возрасте 5-6 лет в бюджетном году Y.
<i>Описание</i>	Подпрограмма реализуется детсадом Z, примэрией А. Подпрограмма включает образовательную деятельность в детсаду Z и оснащение в соответствии с образовательными стандартами.

II. Показатели достижений (показатели производительности (производства) и эффективности заполняются всеми бюджетными учреждениями, а показатели результативности (результата) устанавливаются публичными властями).	
Показатели результата	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уровень посещаемости детей, зачисленных в детский сад.</li> <li>• Степень охвата детсадом детей из населенного пункта.</li> </ul>
Показатели производительности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Среднее количество зачисленных детей.</li> </ul>
Показатели эффективности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Средние расходы на подготовку 1 ребенка.</li> </ul>

**Таблица 8**

<b>Каковы показатели оценки программы?</b>	При оценке программы используется <b>3 группы показателей:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Показатели производства.</li> <li>Показатели эффективности.</li> <li>Показатели результата.</li> </ol>
<b>Что представляет собой бюджетная классификация?</b>	<b>Бюджетная классификация</b> представляет собой определенную группировку расходов бюджета и облегчает планирование бюджетных средств для государственной политики.

# МЕСТНЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ ПОД ВЛИЯНИЕМ КОРРУПЦИИ И КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

Рекомендация № R (2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для служащих органов публичной власти определяет **конфликт интересов** следующим образом: *“конфликт интересов возникает в такой ситуации, когда государственный служащий имеет личную заинтересованность, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им своих служебных обязанностей”*.

В свою очередь, Закон о конфликте интересов определяет **конфликт интересов** как конфликт между исполнением обязанностей занимаемой должности и личными интересами указанных в статье 3 лиц в их положении как частных лиц, который может повлиять ненадлежащим образом на объективное и беспристрастное выполнение возложенных на них законом полномочий и обязанностей.

**Таблица 1.** Определение видов конфликта интересов

Реальный конфликт интересов	Кажущийся конфликт интересов	Потенциальный конфликт интересов
Государственное должностное лицо находится в положении, при котором при осуществлении обязанностей на него могут повлиять его частные интересы.	Государственное должностное лицо находится в состоянии, при котором его интересы способны неправомерным образом повлиять на выполнение обязанностей, но в реальности этого не происходит.	Государственное должностное лицо находится в состоянии, при котором при осуществлении обязанностей на него способны в будущем повлиять его частные интересы.

*Кернаган и Лэнгфорд*<sup>4</sup> определяют восемь категорий конфликта интересов:

- 1. Сделка в собственных интересах** – относится к ситуации, когда лицо предпринимает действие в своем официальном качестве, которое подразумевает сделки с самим собой, но в данном случае – в качестве частного лица, получая личные выгоды.
- 2. Принятие подарков и других выгод** – означает, что государственные служащие не должны запрашивать или принимать (за исключением случаев, когда данное действие соответствующим образом разрешено) передачу материальных ценностей от лиц, с которыми они контактируют в качестве должностного лица. Такие выгоды варьируют от символических подарков до значительных «трансфертов», которые запрещены Уголовным кодексом.
- 3. Злоупотребление влиянием в корыстных целях** является «практикой запросить какую-либо выгоду в обмен на осуществление чиновником должностных полномочий или влияния».
- 4. Использование ресурсов организации в личных интересах** может включать излишнее использование в личных целях правительственных автомобилей, летательных аппаратов, компьютеров и др. Кернаган и Лангфорд приходят к выводу, что «важным моментом здесь является то, что публичная собственность не может быть использована для получения личной выгоды». Они добавляют, что приемлемым решением с административной точки зрения было бы запретить все виды такого использования.
- 5. Использование конфиденциальной информации** означает, что должностное лицо разглашает другим или использует для своей личной выгоды конфиденциальную информацию, полученную им при выполнении своих должностных обязанностей.
- 6. Работа по совместительству** может означать, что должностное лицо занято, хочет работать, ведет переговоры или обещает поступить на работу в частном секторе, предоставляет частные услуги или разворачивает частную деятельность в условиях, когда данная занятость, услуга или деятельность отрицательно влияют на надлежащее исполнение служебных обязанностей или находятся в конфликте с ними.

<sup>4</sup> Кернаган К, Лангфорд Д. «Ответственный государственный служащий», Нью-Йорк: Институт по изучению государственной политики, 1990.

### 7. Деятельность после увольнения со службы (ухода на пенсию)

– одна из недавних областей конфликта интересов. Это означает, что государственные должностные лица не могут действовать после ухода с государственной должности таким образом, чтобы получать неправомерные выгоды от предыдущей должности. Данная ситуация связана с проблемой «захвата» государственных служащих, в частности, в области регулирования.

### 8. Личное поведение.

Существуют два ключевых обстоятельства, когда личное поведение может привести к созданию конфликтной ситуации:

- (а) когда поведение должностного лица делает его/ее уязвимым для давления использовать служебное положение неподобающим образом (например, зависимость от наркотиков) ;
- (б) когда «поведение должностного лица приводит к значительной дискредитации Правительства или конкретного департамента и, следовательно, подрывает общественное доверие к государственным должностным лицам».

Согласно статье 8 *Закона о конфликте интересов*, конфликт интересов выявляется посредством:

- а) первоначального и периодического декларирования личных интересов и незамедлительного информирования о возникновении конфликта интересов соответственно кандидатом на должность или лицом, указанным в статье 3 данного закона;
- б) петиций и заявлений, поданных гражданами, или других предусмотренных законом способов.

Закон определяет **личный интерес** как любой, материальный или нематериальный, интерес указанных в статье 3 лиц, вытекающий из их личных потребностей или намерений, из действий, которые могли бы быть законными в их положении как частных лиц, из отношений с их близкими или с юридическими лицами независимо от вида собственности, из отношений или личных связей с политическими партиями, некоммерческими организациями, с международными организациями, а также являющийся следствием их предпочтений или обязательств.

Руководитель публичной организации обязан сознательно не допускать, чтобы лица, осуществляющие деятельность в организации, которой он руководит, выполняли служебные обязанности, находясь в ситуации конфликта интересов. Руководитель публичной организации обязан информировать Главную комиссию по этике о выявлении нарушений Закона о конфликте интересов.

Закон предусматривает следующие варианты положительного разрешения конфликта интересов:

- отказ указанного в статье 3 лица от личного интереса или устранение им этого интереса;
- отказ (запрет) указанного в статье 3 лица, вовлеченного в конфликт интересов, от участия в процессе принятия решений без его отстранения от должности в случае, когда существует малая вероятность повторения конфликта интересов;
- ограничение доступа указанного в статье 3 лица, вовлеченного в конфликт интересов, к определенной информации;
- перевод указанного в статье 3 лица на должность, не чреватую конфликтом интересов;
- пересмотр круга обязанностей и функций указанного в статье 3 лица, в случае вероятности продолжения конфликта интересов, при котором отстранение от принятия решений не рекомендуется;
- уход указанного в статье 3 лица с предполагающей выполнение конфликтной функции должности, занимаемой в качестве частного лица.

## ГЛАВА 12

# БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ И ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ<sup>5</sup>

### КАКОВЫ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ?

Бухгалтерский учет в бюджетной системе ведется в соответствии со следующими основополагающими принципами (в соответствии с Законом о бухгалтерском учете № 113-XVI от 27.04.2007):

- *непрерывность деятельности*, которая предполагает, что финансовая отчетность должна составляться на основе принципа непрерывности деятельности бюджетного органа/учреждения;
- *метод начисления* предусматривает признание элементов финансовых отчетов по мере их возникновения, независимо от момента получения/выплаты денежных средств;
- *постоянство методов* предполагает применение методов бухгалтерского учета последовательно от одного отчетного года к другому;
- *разграничение имущества и обязательств*, которое регулирует обособленный учет имущества и обязательств;
- *некомпенсирование* предполагает запрет какого-либо взаимопогашения между активами и обязательствами, доходов и расходов, за исключением случаев, когда взаимопогашение разрешено правовыми положениями.
- *последовательность представления*, которая предполагает сохранение порядка представления и классификации элементов финансовых отчетов от одного отчетного периода к другому.

<sup>5</sup> Закон о бухгалтерском учете № 113-XVI от 27.04.2007. «Monitorul Oficial» №. 90-93/399 от 29.06.2007.

### ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВЕДЕНИЕ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА И СОСТАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ

Руководитель бюджетного органа/учреждения несет ответственность за ведение бухгалтерского учета и составление финансовой отчетности.

Руководитель бюджетного органа /учреждения обязан:

- организовать и обеспечить непрерывность ведения бухгалтерского учета с момента регистрации до ликвидации бюджетного органа /учреждения;
- обеспечить разработку и соблюдение учетных политик бюджетного органа /учреждения;
- обеспечить разработку и утверждение внутренних методов управленческого учета;
- обеспечить разработку и утверждение правил движения документов и технологии обработки бухгалтерской информации;
- обеспечить составление и своевременное, полное и правильное представление первичных документов и бухгалтерских регистров в порядке, установленном Министерством финансов, а также их целостность и сохранность;
- организовать систему внутреннего контроля, в том числе проведение инвентаризации;
- обеспечить документальное оформление экономических фактов бюджетного органа /учреждения и отражение их в бухгалтерском учете;
- обеспечить соблюдение Закона о бухгалтерском учете, данных Методологических норм и других действующих законодательных и нормативных актов;
- обеспечить в соответствии с требованиями Министерства финансов составление и представление финансовых отчетов, а также других отчетов и докладов.

### ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ БУХГАЛТЕРСКИХ СЛУЖБ

Бухгалтерские службы имеют следующие права и обязанности:

- a) обеспечить надлежащую организацию ведения бухгалтерского учета в соответствии с настоящими методологическими принципами;
- b) вести превентивный контроль за надлежащей и своевременной подготовкой документов и законностью осуществляемых операций;
- c) контролировать эффективное использование ресурсов, согласно назначению, в рамках утвержденных бюджетных лимитов, а также вести контроль над целостностью финансовых средств и материальных ценностей;
- d) вести своевременные расчет и выплату заработной платы, пособий и других выплат работникам и бенефициарам стипендий в образовательных учреждениях;
- e) своевременно проводить расчеты с юридическими и физическими лицами;
- f) участвовать в инвентаризации денежных средств, расчетов и материальных ценностей, точно и своевременно определять результаты инвентаризации и их отражение в отчетности;
- g) подготавливать и представлять финансовые отчеты в установленные сроки;
- h) вести бухгалтерский учет, регистры учета, утвержденных бюджетов и другие документы и передавать их в архив в установленном порядке.

### ЧТО ДОЛЖЕН ОБЕСПЕЧИТЬ БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ ПУБЛИЧНЫХ ОРГАНОВ / УЧРЕЖДЕНИЙ?

Бухгалтерский учет публичных органов/учреждений должен обеспечить запись хозяйственных и финансовых операций в хронологическом порядке и систематический контроль над кассовым исполнением бюджетов, состоянием расчетов с юридическими и физическими лицами, целостностью финансовых средств и материальных ценностей.

Руководитель бюджетного органа/учреждения несет ответственность за ведение бухгалтерского учета и составление финансовой отчетности.

### **Кто определяет обязанности и ответственность работников бухгалтерских служб и какие характеристики учитываются?**

Главный бухгалтер устанавливает права и обязанности работников бухгалтерии, принимая во внимание функциональную особенность. То есть, каждой группе работников или работнику в частности поручается, в зависимости от объема работы, определенный сектор.

### **Какие группы могут быть созданы в бухгалтерии?**

В бухгалтерии могут быть созданы, например, следующие группы: финансовая, материальная, расчетов с работниками, расчетов с родителями для содержания детей в детских учреждениях и т.д.

В зависимости от объема работ, в рамках финансовой и материальной группы могут быть созданы подгруппы: финансово-оперативная, расчетных операций, фиксированных активов, продовольственных продуктов.

### **Как обеспечивается бухгалтерский учет и контроль над сбором доходов, исполнением бюджетов учреждений, финансируемых из бюджетов сел (коммун), городов и составлением отчетов об исполнении бюджета?**

Централизованные бухгалтерские службы, созданные при примэриях сел (коммун), городов, ведут бухгалтерский учет исполнения бюджетов сел (коммун), городов, исполнения бюджетов учреждений, финансируемых из данных бюджетов.

Примар и главный бухгалтер централизованной бухгалтерской службы обеспечивают ведение бухгалтерского учета и контроль за сбором доходов, исполнением бюджетов учреждений, финансируе-

мых из бюджетов сел (коммун), городов и за составлением отчетов об исполнении бюджета.

Бухгалтерский учет исполнения бюджета и бюджетов учреждений финансируемых из данных бюджетов ведется на едином балансе.

Документы бухгалтерского учета об исполнении местных бюджетов и бюджетов учреждений, финансируемых из данных бюджетов, подписываются примаром и главным бухгалтером.

Централизованная бухгалтерия представляет руководителям обслуживаемых бюджетных учреждений сведения об исполнении бюджетов в сроки, установленные главным бухгалтером централизованной бухгалтерии по согласованию с руководителями этих учреждений.

Бухгалтерский учет бюджетов учреждений, финансируемых из государственного бюджета, ведется, как правило, централизованными бухгалтериями, созданными при министерствах, районных и городских отделах и при других учреждениях.

### **ЧТО НЕОБХОДИМО ОБЕСПЕЧИТЬ ДЛЯ ВЕДЕНИЯ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА?**

Для ведения бухгалтерского учета необходимо обеспечить:

- документальное подтверждение, правовую аргументацию, полноту и непрерывность регистрационных записей всех операций за отчетный период;
- точное отражение операций за отчетный период, когда они были проведены;
- идентичность данных аналитического учета, итоги по счетам и субсчетам и остатки на них, а также идентичность дебетового и кредитового сальдо и итогов на первое число каждого месяца.

### КАКОВ ПОРЯДОК ИСПРАВЛЕНИЯ ОШИБОЧНЫХ БУХГАЛТЕРСКИХ ЗАПИСЕЙ, ОБНАРУЖЕННЫХ ЗА ОТЧЕТНЫЙ ПЕРИОД?

Исправление ошибочных бухгалтерских записей, обнаруженных за отчетный период, может производиться одним из следующих способов:

- сторнировочная запись (“красное сторно”);
- дополнительные бухгалтерские записи.

**Сторнировочная бухгалтерская проводка** используется для текущего отчетного периода при обнаружении ошибок в корреспонденции счетов или при записи по счетам большей суммы, чем сумма в первоначальном документе.

**Дополнительные бухгалтерские записи** используются для текущего отчетного периода в случае, если операции не были учтены, или при записи по счетам меньшей суммы, чем сумма в первоначальном документе.

Бухгалтерский учет в Государственном казначействе организуется на основе **кассового метода учета и метода начисления**.

Кассовый метод учета обеспечивает запись поступлений и платежей на счета доходов и расходов бюджетов и исполнителей бюджета согласно бюджетной классификации, а также Плану счетов бухгалтерского учета.

Метод начисления в бухгалтерском учете предоставляет более четкое представление о ситуации активов и пассивов в любой момент времени.

Организация метода начисления в бухгалтерском учете заставляет публичные учреждения организовать и вести учет доходов, а также обязательств и платежей в соответствии с утвержденным бюджетом.

# ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ

**Внутренний контроль** является непрерывным или периодическим анализом деятельности, ситуации с целью отследить ее прогресс и предпринять меры по ее улучшению.

**Внутренний аудит** – это независимая и объективная деятельность, которая обеспечивает предоставление гарантий и консультаций и осуществляется в целях добавления значимости и улучшения работы организации.

**Ключевые элементы определения:**

- **независимая и объективная деятельность** предполагает беспристрастность и честность, то есть, независимый подход. Она может проводиться как структурой внутри организации, так и извне, но принципы добросовестности, беспристрастности и объективности являются обязательными;
- **деятельность по предоставлению гарантий и консультаций** подразумевает оценочную деятельность в целях предоставления менеджменту гарантий, что политики и процедуры менеджмента, контроля и управления рисками функционируют эффективно, и предоставления консультаций по вопросам, заданным руководством;
- **дополнительное значение** предусматривает предоставление рекомендаций по улучшению ситуации в будущем и укреплению деятельности организации.

Определение

**Таблица 2.** Сравнительный анализ внутреннего аудита и внутреннего контроля

Nr. d/o	Внутренний контроль	Внутренний аудит
1	Интегрирован в организацию.	Независимая структура.
2	Непрерывный процесс.	Запланированная миссия.
3	В структуре каждой руководящей должности, компонент каждой Деятельности.	Обязанность руководства организации.

№. d/o	Внутренний контроль	Внутренний аудит
4	Организован на каждом уровне менеджмента.	Организован на самом высоком уровне.
5	Набор инструментов, методов и процедур, используемых на практике.	Обеспечивает функциональность внутреннего контроля на основе профессиональных стандартов.
6	Основная задача внутреннего аудита.	Высший компонент внутреннего контроля.
7	Обязан разработать политики и процедуры по устранению рисков.	Обязан сообщать о любых неисправностях в оценке внутреннего контроля.
8	Следит за применением процедур на практике.	Помогает аудированной организации в достижении целей
9	Делает заключения, определяет ответственности и следит за внедрением заключений.	Делает выводы, рекомендации и заключения.
10	Похож на ревизию.	Полностью отличается от ревизии.
11	Оценивает внешнюю среду, потому что мир постоянно меняется.	Оценивает внутреннюю среду организации и придает значение ее работе.
12	Заключения контроля принимаются в законном порядке теми, кто подвергается контролю.	Рекомендации аудитора могут восприниматься в качестве подарков, но не всегда рассматриваются в данном качестве.
13	Заключения контроля являются обязательными.	Рекомендации аудитора не имеют обязательный характер.
14	Докладывает вышестоящему руководителю, а не высшему уровню руководства.	Имеет свою собственную линию доклада самому высокому уровню руководства.
15	Постоянная деятельность, исходящая из необходимости оценки рисков.	Является периодичной, запланированной и заранее согласованной деятельностью.
16	В системе внутреннего контроля.	В системе внутреннего контроля, но также вне его, будучи отделенным от внутреннего контроля.
17	Относится к организации в целом.	Вся организация следит за внутренним аудитом.

**Миссия внутреннего аудита** является временной работой аудитора. Она является заданием, деятельностью специфической оценки, проводимой уполномоченным по закону лицом – внутренним аудитором.

Внутренний аудит может иметь следующие **задачи**:

- обеспечение соответствия процедур и операций с правовыми нормами – в рамках регулярного аудита;
- оценку постановки целей в соответствии с задачами организации, оценку намеченных результатов и рассмотрение фактического воздействия;
- оценку системы управления и внутреннего контроля – в рамках системного аудита.

Внутренний аудит может быть разделен на **три этапа**:

- этап подготовки;
- этап реализации;
- заключительный этап.

**Порядок организации внутреннего аудита.** Основная тенденция в том, чтобы создавать подразделения внутреннего аудита в организационной структуре публичного учреждения. При невозможности по различным причинам создать подразделение внутреннего аудита, услуги внутреннего аудита предоставляются извне различными способами, в том числе:

- Ассоциированными подразделениями внутреннего аудита;
- Централизованным подразделением внутреннего аудита.

Согласно **Закону о государственном внутреннем финансовом контроле**, в целях содействия надлежащему управлению публичными субъектами внедряется государственный внутренний финансовый контроль, включающий:

- а) финансовый менеджмент и контроль;
- б) внутренний аудит;
- в) централизованную координацию и гармонизацию.

Ответственным за обеспечение положений пунктов а) и б) является менеджер публичного субъекта, а за соблюдение положения пункта в) отвечает Министерство финансов.

Менеджер публичного субъекта внедряет систему финансового менеджмента и контроля согласно **Национальным стандартам**

**внутреннего контроля в публичном секторе**, с учетом комплексности и сферы деятельности публичного субъекта, на основе следующих компонентов:

- контрольная среда;
- менеджмент качественных характеристик и рисков;
- контрольные мероприятия;
- информирование и коммуникация;
- мониторинг и оценка.

**Контрольные мероприятия.** Контрольные мероприятия организуются и проводятся по всем операционным процессам и на всех уровнях публичного субъекта.

Персонал публичного субъекта, в том числе менеджер публичного субъекта и операционные менеджеры, проводят контрольные мероприятия, включающие процедуры разрешения и утверждения, разделение обязанностей, проверки, надзор, встречные проверки, контроль доступа к ресурсам, не ограничиваясь этим.

В рамках операционных процессов проводятся эффективные с точки зрения расходов контрольные мероприятия, состоящие, в зависимости от времени осуществления, из:

- **проверок «ex ante» (предварительных)**, организуемых до начала операции посредством процедур внутреннего контроля в целях предотвращения ошибок, существенных искажений, а также неэффективной или несоответствующей деятельности;
- **текущих проверок**, организуемых во время операции для выявления и исключения ошибок или существенных искажений;
- **проверок «ex post» (последующих)**, организуемых после завершения операции.

# ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ (ИСУФ) НА УРОВНЕ ОРГАНОВ МПУ

## НА ЧЕМ ОСНОВАНА СОВРЕМЕННАЯ И ИНТЕГРИРОВАННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ?

Современная и интегрированная информационная система управления финансами:

- основана на подробных функциональных, технических и структурных спецификациях, а также на процедурных и организационных изменениях;
- внедрена на основе интеграции стандартизованных приложений; приложений, разработанных на местах, и интерфейсов с внешними системами; конфигурации и принятия компонентов, миграции данных, технической подготовке персонала и пользователей;
- реализована на современной платформе для обработки и хранения данных, в современной серверной комнате, которая соответствует международным стандартам, имеет собственную телекоммуникационную инфраструктуру, которая подключена к информационным системам госорганов (НБМ, НМСК, НКСС, ТС, ГНИ и т.д.).

Информационная система Министерства финансов используется большим количеством внутренних и внешних субъектов, которые пользуются ее преимуществами.

Прямые пользователи (внутренние) и непрямые пользователи (внешние) ГП «Fintehinform»:

### **1) Прямые пользователи – внутренние:**

- а) Министерство финансов, Государственное казначейство (в том числе 38 территориальных казначейств);
- б) финансовые управления (35 единиц);
- в) центральные органы публичного управления.

### 2) Непрямые пользователи - внешние:

- а) органы местного публичного управления;
- б) публичные учреждения;
- в) население.

Информационная система управления публичными финансами Министерства финансов имеет определенные отличительные функции, а именно:

- подготовка и утверждение бюджета;
- управление бюджетными ассигнованиями;
- управление обязательствами;
- управление платежами и поступлениями;
- управление денежными потоками;
- финансовые отчеты, накопление, хранение и анализ информации.

Наряду с основными функциями, Информационная система Министерства финансов имеет и другие функции, такие как: управление документами; поддержка аудита; поддержка публичных учреждений. Данные функции позволяют публичным учреждениям не совершать мошенничество и соблюдать законодательство для использования бюджетных средств согласно утвержденным бюджетам.

### **Функциональное покрытие Информационной системы Министерства финансов по управлению публичными финансами**

Информационная система Министерства финансов по управлению публичными финансами способствует разработке и планированию бюджета, планов финансирования, исполнению бюджета, управлению государственным долгом, систематизации финансовых отчетов, чтобы обеспечить предоставление полезной информации государственным учреждениям в режиме реального времени.

Информационная система Министерства финансов предоставляет публичным учреждениям услуги по улучшению технических знаний, а также позволяет быстро и эффективно применять эти технические знания при подготовке и систематизации финансовых отчетов.

Таким образом, публичные учреждения, имея в наличии полезную информацию, достигают своих целей и реализуют приоритеты относительно планирования и использования публичных средств и обеспечения бюджетного равновесия.

Функциональное покрытие Информационной системы по управлению публичными финансами включает:

- 1) разработку и принятие бюджета;
- 2) реализацию бюджета;
- 3) выполнение платежей через ЕКС;
- 4) исполнение бюджета;
- 5) управление государственным долгом;
- 6) отчетность по бюджету;
- 7) информационные системы, которые обеспечивают поддержку публичных учреждений.

### Процессы ИСУФ и пакеты ИСУФ

Ключевые процессы правительственного финансового управления:

- макроэкономический прогноз;
- среднесрочное планирование, включая бюджетный прогноз на среднесрочный период (БПСР);
- подготовка бюджета и его утверждение Парламентом;
- управление бюджетом (включая проверку полномочий по расходованию);
- исполнение бюджета (доходов и расходов, в том числе по заработной плате);
- управление операциями кассовым методом;
- управление долгом;
- бухгалтерский учет и налоговая отчетность.

Системы, которые составляют правительственную ИСУФ, планируются в поддержку данных процессов и организованы по следующим основным группам:

1. **Планирование:** макроэкономический прогноз, среднесрочное планирование и разработка бюджета.
2. **Исполнение:**
  - (а) Казначейская система: управление операциями кассовым методом, управление бюджетом, исполнение бюджета, бухгалтерский учет и налоговая отчетность.
  - (б) Другие специализированные системы: оплата труда, управление доходами, управление долгом.

### Пакеты ИСУФ

Министерство финансов приняло решение, что основные финансовые транзакции казначейства, составление бюджета и отчетность должны управляться посредством программ Стандартного пакета для финансового менеджмента, в то время как другие функции должны обслуживаться специализированным программным обеспечением, с которыми будет существовать связь.

Проект бюджета разрабатывается и представляется в едином формате для всех уровней бюджета, параметры которого указаны **в ИСУФ**.

Проект бюджета/Предложение по бюджету составляется сроком на 6 лет, представляет информацию в динамике и включает:

- показатели, достигнутые за два последних бюджетных года (БГ-2; БГ-1);
- утвержденные показатели на очередной бюджетный год (БГ);
- ожидаемые показатели на следующий бюджетный год, для которого разрабатывается проект бюджета (БГ+1, то есть, 2016);
- ожидаемые показатели на два последующих года, которые следуют за годом, для которого разрабатываются проект бюджета (БГ+2, то есть, 2017; БГ+3, то есть, 2018).

**На сколько групп планируются и структурируются системы, составляющие правительственную ИСУФ?**

Системы, составляющие правительственную ИСУФ, планируются и организуются в следующие основные группы:

1. **Планирование:** макроэкономический прогноз, среднесрочное планирование и разработка бюджета.
2. **Исполнение:**
  - (а) Казначейская система: управление операциями кассовым методом, управление бюджетом, исполнение бюджета, бухгалтерский учет и налоговая отчетность.
  - (б) Другие специализированные системы: оплата труда, управление доходами, управление долгом.

**Каковы ключевые процессы правительственного финансового управления?**

Ключевые процессы правительственного финансового управления:

- макроэкономический прогноз;
- среднесрочное планирование, включая бюджетный прогноз на среднесрочный период (БПСР);
- подготовка бюджета и его утверждение Парламентом;
- управление бюджетом (включая проверку полномочий по расходованию);
- исполнение бюджета (доходов и расходов, в том числе заработной платы);
- управление операциями кассовым методом;
- управление долгом;
- бухгалтерский учет и налоговая отчетность.

## ГЛОССАРИЙ

**Нематериальные активы** – немонетарные активы, не имеющие физической формы, контролируемые учреждением и использованные более одного года в производственной, коммерческой и другой деятельности, а также в административных целях, или которые не предназначены для передачи в пользование (аренду) физическим и юридическим лицам.

**Материальные активы** – активы, которые имеют природную физическую форму (основные средства, земля, природные ресурсы и т.д.).

**Финансовые активы** – акции, ценные бумаги, дебиторская задолженность, финансовые средства и документы.

**Анализ затрат и выгод** – аналитический инструмент технического и экономического обоснования, который оценивает и сопоставляет социальные, экономические и финансовые затраты и выгоды проекта капитальных вложений.

**Анализ затрат и эффективности** – аналитический инструмент технического и экономического обоснования, который оценивает и сопоставляет затраты на альтернативные варианты, предполагая, что выгоды проекта схожи.

**Бенефициар проекта** – центральный или местный публичный орган или публичное учреждение, которое обеспечивает разработку и внедрение проекта публичных инвестиций.

**Расходы** – операции, которые уменьшают чистую стоимость активов.

**Цикл проекта капитальных вложений** – последовательность этапов идентификации, предварительной оценки, технико-экономического обоснования, утверждения, реализации, мониторинга и оценка после реализации проекта капитальных вложений.

**Проектная документация** – пакет графических и текстовых документов, необходимых для обоснования и реализации проекта.

**Доходы** – операции, которые увеличивают чистую стоимость активов.

**Чистая стоимость активов** – это сумма всех активов за минусом общей величины долговых обязательств.

**Основные средства** – материальные активы, используемые в течение периода, превышающего 1 год.

**Ценности** – активы, которые не используются для производства или потребления, но хранятся в качестве средств, стоимость которых не уменьшается с течением времени.

**Государственные капиталовложения** – бюджетные расходы, направленные на создание основных средств, в том числе строительство и / или обновление, реконструкцию или расширение существующих основных средств.

**Результативность инвестиционного проекта** – промежуточные или окончательные результаты проекта, оцениваемые с помощью некоторых количественных показателей (производства), качественных (результатов) и эффективности.

**Проект капитальных вложений** – задача или группа задач, которые имеют общую цель и четко определенные результаты, которые должны быть достигнуты в установленный срок и реализация которых приводит к образованию новых основных средств или к расширению, переоснащению и модернизации существующих основных средств.

**Соотношение «цена-качество»** – аналитический показатель, который определяет, была ли достигнута цель проекта капитальных вложений при разумных затратах и используются ли ресурсы проекта экономно, эффективно и действенно.

**Технико-экономическое обоснование** – документ, на основании которого разрабатывается проектная документация, которая включает и предоставляет информацию относительно многомерного воздействия проекта, а также экономическую целесообразность и финансовую устойчивость проекта капитальных вложений.

**Предварительное технико-экономическое обоснование** – документ, на основании которого разрабатывается технико-экономическое обоснование, которое включает информацию об анализе воздействия проекта на макроуровне, включая возможные альтернативные варианты для достижения целей проекта капитальных вложений.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985, ратифицирована решением Парламента № 1253-XIII от 16.07.97.
2. Закон об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2015 годы №68 от 05.04.2012, «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*» № 143-148 от 13.07.2012.
3. Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности №181 от 25.07.2014, «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*» №223-230/519 от 08.08.2014.
4. Закон о местных публичных финансах №397-XV от 16.10.2003, «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*» №248-253/996 от 19.12.2003.
5. Налоговый кодекс Республики Молдова №1163 от 27.04.1997, «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*», специальный выпуск от 08.02.2007.
6. Закон №261 от 05.12.2008 «О Счетной палате», «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*» №237-240, статья 864, от 31.12.2008.
7. Закон о конфликте интересов №16 от 15.02.2008, «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*» № 94 - 96, от 30.05.2008.
8. Закон о бухгалтерском учете №113-XVI от 27.04.2007. «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*» №90-93/399 от 29.06.2007.
9. Постановление Правительства № 1029 от 19 декабря 2013 года, Приложение № 3, «ПОЛОЖЕНИЕ о проектах государственных капитальных инвестиций».
10. Положение о порядке разработки, мониторинга и отчетности бюджетов по программам, утвержденное приказом министра финансов № 187 от 24 декабря 2013 года.
11. Приказ министра финансов о бюджетной классификации № 208 от 24 декабря 2015 года.
12. Методологические рекомендации относительно развития, утверждения и внесения изменений в бюджет, утвержденные приказом министра финансов № 191 от 31.12.2014.
13. Методологические принципы бухгалтерского учета и финансовой отчетности в бюджетной системе (приказ Министерства финансов Nr. 66 от 15.05.2015).
14. Liubomir Chiriac, Angela Secrieru, Victor Mocanu, Gheorghe Gladchi “Conflictul de interes și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova”, 2012
15. Уинстон Эванс, учебные материалы Дэвида Тиза, «Управление ликвидностью», руководство №8, версия на румынском языке - фонд «Партнеры за местное развитие», [http://fpdl.ro/ro/publications.php?do=training\\_manuals&id=10](http://fpdl.ro/ro/publications.php?do=training_manuals&id=10)

Таблица 1. Пример бюджета денежных средств

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь	ИТОГО
<b>Поступления</b>													
Налог на прибыль	110	120	115	110	120	125	150	120	115	100	100	115	1400
Земельный налог	15	15		20		100		50	10	50		40	300
Налог на недвижимость		10			20	150		70		70		30	350
Арендная плата	5	2	3	5	3	5	5	10	12	5	5	10	70
Сбор за предпринимательский патент	0,5	0,5	0,6	0,5	0,7	0,3	0,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,4	5
Сбор за благоустройство территории	2	2	4	1	2	4	2	2	4	1	2	4	30
Сбор за объекты торговли	5	10	25	5	10	25	5	10	25	5	10	25	160
Специальные средства	10	12	14	10	15	10	20	15	10	15	14	10	155
Перечисления	300	350	300	550	370	350	350	450	350	300	510	500	4680
<b>Всего поступлений</b>	<b>448</b>	<b>522</b>	<b>462</b>	<b>702</b>	<b>541</b>	<b>769</b>	<b>532</b>	<b>727</b>	<b>527</b>	<b>546</b>	<b>641</b>	<b>734</b>	<b>7150</b>
<b>Платежи</b>													<b>0</b>

## ПРИЛОЖЕНИЯ

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь	ИТОГО
Заработная плата	300	275	275	300	300	250	275	300	250	225	225	300	3275
Взносы в БГСС	69	63	63	69	69	58	63	69	58	52	52	69	753
Оплата товаров и услуг	100	110	100	110	100	120	130	100	100	100	150	150	1370
Взносы на медицинское страхование	11	10	10	11	11	9	10	11	9	8	8	11	115
Книги и периодические издания	3		3		3		3		3		3		18
Питание	50	50	50	50	50	40	30	30	50	50	50	50	550
Капитальные расходы				150				200			150		500
<b>Всего платежей</b>	<b>532,5</b>	<b>507,875</b>	<b>500,875</b>	<b>689,5</b>	<b>532,5</b>	<b>476,25</b>	<b>510,875</b>	<b>709,5</b>	<b>469,25</b>	<b>434,625</b>	<b>637,625</b>	<b>579,5</b>	<b>6581</b>
<b>Чистые поступления-платежи</b>	<b>-85</b>	<b>14</b>	<b>-39</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>293</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>57</b>	<b>112</b>	<b>4</b>	<b>155</b>	<b>569</b>
<b>Начальное сальдо</b>	<b>150</b>	<b>65</b>	<b>79</b>	<b>39</b>	<b>51</b>	<b>60</b>	<b>353</b>	<b>374</b>	<b>392</b>	<b>449</b>	<b>561</b>	<b>564</b>	<b>3136</b>
<b>Конечное сальдо</b>	<b>65</b>	<b>79</b>	<b>39</b>	<b>51</b>	<b>60</b>	<b>353</b>	<b>374</b>	<b>392</b>	<b>449</b>	<b>561</b>	<b>564</b>	<b>719</b>	<b>3705</b>

### Таблица 2. Формуляр для БОР на уровне АТЕ

Programme de buget pentru anul 2015 și estimările pe anii 2016-2017																					
														Cod							
Autoritatea publică locală																					
Identificator*																					
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX																					
Grupa principală																					
XXXXXX																					
Grupă																					
Program																					
Subprogram																					
I. A. INFORMATIE GENERALĂ																					
Scop																					
Obiective																					
Descriere succintă a subprogramului																					
I. B. INDICATORI DE PERFORMANȚĂ																					
Rezultat																					
Produs																					
Efecturi																					
II. CHELTUIELI																					
Denumire	Cod		2013 executat					2014 aprobat					2015 proiect					2016 estimat		2017 estimat	
	Tip	Activitate	Total	Componenta de baza	Mijloace speciale	Fonduri speciale	Proiecte din surse externe	Total	Componenta de baza	Mijloace speciale	Fonduri speciale	Proiecte din surse externe	Total	Componenta de baza	Mijloace speciale	Fonduri speciale	Proiecte din surse externe	Total	Total		
TOYAL GENERAL (cu descriere pe activități)	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
Total pe fiecare tip (cu descriere pe activități)																					
Seiful direcției finanțe																					
Responsabil																					
Data prezentării																					
telefon																					
(semnatura)																					
(nume, prenume)																					
(nume, prenume)																					

\* Clasificat în funcție de scopul activității (pentru primul an de implementare se programează cu direcțiile de specialitate ale API, să elaboreze programele/subprogramele caracteristice sectorului, iar instituțiile subordonate să finalizeze indicatorii de produs și efecturi).  
 \*\* Proiecte finanțate prin bugetul de stat al Republicii Moldova.  
 \*\*\* Proiecte finanțate din bugetul de stat al Republicii Moldova.



