

Золотой фонд российских учебнико

ФИНАНСЫ

учебник
третье издание

под редакцией
Г.Б. Поляка

ЮНИТИ
UNITY

ФИНАНСЫ

Под редакцией
заслуженного деятеля науки РФ,
д-ра экон. наук, проф. ***Г.Б. Поляка***

Третье издание,
переработанное и дополненное

Рекомендовано Министерством образования Российской Федерации в качестве ***учебника*** *для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим специальностям*

Рекомендовано Учебно-методическим центром «Профессиональный учебник» в качестве ***учебника*** *для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Финансы и кредит» (080105)*



Москва • 2007

УДК 336(075.8)
ББК 65.261я73
Ф59

Рецензенты:
кафедра «Налоги и налогообложение»
Финансовой академии при Правительстве РФ
(зав. кафедрой д-р экон. наук, проф. Л.П. Павлова);
д-р экон. наук, проф. *Е.В. Коломин*

Главный редактор издательства кандидат юридических наук,
доктор экономических наук *Н.Д. Эриашвили*

Ф59 **Финансы**: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, специальности «Финансы и кредит» (080105) / Под ред. Г.Б. Поляка. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.— 703 с. — (Серия «Золотой фонд российских учебников»).
I. Поляк, Георгий Борисович, ред.

ISBN 5-238-01129-6
Агентство CIP РГБ

Учебник дает совокупность необходимых знаний как целостной учебной дисциплины высшего профессионального образования по специальности «Финансы и кредит». Рассматриваются сущность и функции финансов, финансовая политика, финансовая система и ее звенья, управление финансами, финансы коммерческих организаций и предприятий, государственный бюджет, его расходы и доходы, бюджетное устройство, бюджетный процесс, финансирование социальной сферы, территориальные финансы, финансовый рынок, международные финансово-кредитные отношения. Приводится словарь терминов.

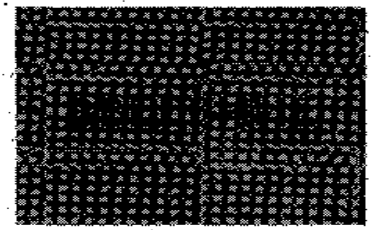
Для студентов экономических вузов и специальностей, а также специалистов финансовых служб, государственных и муниципальных учреждений.

ББК 65.261я73

ISBN 5-238-01129-6

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 1999, 2003, 2007

Воспроизведение всей книги или какой-либо ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в Интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.



Финансы — это не только экономическая, но и историческая категория. Их существование насчитывает не одну тысячу лет. Финансы появились в условиях действия товарно-денежных отношений, образования государств и необходимости удовлетворения потребностей предпринимателей и органов власти в финансовых ресурсах.

Перефразируя известное изречение, можно сказать, что финансы являются концентрируемым выражением экономики. В рыночной экономике финансы занимают ведущее положение в экономических отношениях, так как они связаны с созданием и использованием фондов денежных средств, находящихся в распоряжении предпринимателей и государства, и предназначены для выполнения ими хозяйственных и управленческих функций. Финансовые отношения пронизывают действия людей во всех сферах их деятельности, являются их органичной частью. Финансы делятся на государственные, корпоративные и на финансы домашних хозяйств.

Исходя их этих предпосылок, студентам многих специальностей необходимо знание финансов как науки и учебной дисциплины, а также практических методов, помогающих в управлении экономическими процессами. Этим целям подчинен предлагаемый учебник «Финансы», третье, дополненное, издание которого предпринято издательством «ЮНИТИ-ДАНА». В новом учебнике обновлены и расширены такие темы, как финансы домашнего хозяйства, финансовый рынок, рынок ценных бумаг, финансовое планирование, финансирование социальной сферы, правовая основа государственных финансов, особенности государственных финансов в экономически развитых странах. Особое внимание в учебнике уделено бюджетной системе и бюджетному процессу, что обусловлено бюджетной реформой, проводимой в нашей стране. Также поэтому в учебник включены новые материалы о финансовом и бюджетном планировании, совершенствовании межбюджетных отношений, испол-

нении бюджетов и контроле за использованием бюджетных средств. Качество излагаемого материала улучшено за счет более четкой структуризации глав учебника, обновления статистических данных, описания новых явлений и тенденций в экономической и финансовых сферах.

Учебник «Финансы» предназначен для студентов вузов, обучающихся специальностям «Финансы и кредит» и «Бухгалтерский учет и аудит». Он может использоваться студентами, аспирантами, обучающимися по программам других экономических специальностей, в том числе «Менеджмент», «Маркетинг» и др., поскольку знание организации финансов, их структуры и проблем помогает решать практические задачи, стоящие перед людьми во всех сферах их деятельности.

В первую очередь учебная дисциплина «Финансы» играет решающую роль в профессиональной подготовке экономистов для работы в Министерстве финансов Российской Федерации, Федеральной таможенной службе и их органах на местах, страховых органах, в финансовых отделах и бухгалтерских службах предприятий и организаций.

Курс «Финансы» базируется на знании таких общеэкономических дисциплин, как «Экономическая теория», «История экономических учений». Знания, полученные студентами в области финансов, углубляются в процессе изучения следующих дисциплин: «Налоги и налогообложение», «Бюджетная система России», «Государственные и муниципальные финансы», «Финансы бюджетных организаций», «Финансы предприятий», «Финансовый менеджмент», «Бухгалтерский (финансовый) учет», «Экономический анализ».

Задачи изучения дисциплины «Финансы» вытекают из требований, установленных Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования к подготовке специалистов по финансам.

При изучении этой дисциплины перед студентами ставится ряд задач, главные из которых: овладение знаниями в области теории финансов; изучение организации финансовых отношений в Российской Федерации; применение полученных знаний в практике финансовой работы в организациях и учреждениях.

Изучение дисциплины «Финансы» позволит студентам:

- знать содержание финансовых категорий, механизм применения категорий в практике финансовой работы, современные бюджетно-финансовые проблемы;

- уметь применять на практике теоретические знания в области финансов, выявлять основные тенденции развития финансовых отношений в России, исследовать проблемные ситуации при использовании финансового механизма, решать конкретные задачи, связанные со стабилизацией финансов, укреплением денежного обращения, дальнейшим совершенствованием межбюджетных отношений;
- иметь представление о взаимосвязях с другими изучаемыми дисциплинами (общеэкономическими и специальными), об основных тенденциях исторического развития финансов, о направлениях развития финансовой науки.

Конечной целью преподавания и изучения дисциплины «Финансы» является формирование у будущих специалистов теоретических знаний и практических навыков работы в финансовой сфере. Это в свою очередь будет способствовать росту профессионализма в этой сфере человеческой деятельности, укреплению государственных и корпоративных финансов, их дальнейшему развитию.

Авторы учебника

доктор экономических наук, профессор *Г.Б. Поляк* (Введение, гл. 4, 5, § 6.5, § 9.1, § 9.2, § 9.3, § 9.4, § 9.5, § 9.6, гл. 10, 11, 16, § 18.3, гл. 19, 20, 21)

доктор экономических наук *О.И. Пилипенко* (гл. 1, § 3.2)

доктор экономических наук *Н.Д. Эриашвили* (§ 15.1, гл. 17)

кандидат экономических наук *Л.П. Окунева* (гл. 2, § 6.1, § 6.2, § 6.3)

кандидат экономических наук *В.В. Карчевский* (§ 3.1, гл. 8, 14, 15, § 18.1, § 18.2)

кандидат экономических наук *С.П. Колчин* (§ 6.4)

кандидат экономических наук *Е.А. Морозова* (§ 6.6)

кандидат экономических наук *Л.Д. Андросова* (гл. 7, 13)

кандидат экономических наук *Е.В. Хромушкина* (§ 9.7)

кандидат экономических наук *Н.В. Колчина* (гл. 12)

кандидат экономических наук *Е.Е. Смирнова* (гл. 22)

кандидат экономических наук *И.Н. Егорычева* (гл. 23)

Раздел I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВ

Глава 1

ФИНАНСЫ В МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

1.1. Эволюция финансов в процессе развития товарно-денежных отношений

В жизни современного общества термин «*финансы*» используется довольно часто в таких словосочетаниях, как государственные (общественные) финансы, финансы предприятий, финансовые рынки, финансовые ресурсы, финансовая деятельность, финансовые активы, финансовый менеджмент, финансовая политика и т.п.

Но что такое «финансы» как экономическая категория? Следует сказать, что до сих пор в мировой экономической науке не сложилось общепринятого представления о происхождении этого слова. Многие исследователи связывают «финансы» с латинскими терминами finatio, financia, financia pecuniaria, употреблявшимися в XIII—XIV вв. в значении «обязательная уплата денег», денежно-долговое обязательство», а также со старофранцузским finer (платить, оплачивать).

Уже во Франции в XVI в. слово «финансы» использовалось в значении «государственные доходы», «денежные суммы». Употребленное во множественном числе, это слово (les finances) обозначало все государственное достояние и состояние правительственного хозяйства. Может быть, поэтому именно во Франции в XVIII в. финансы сформировались в самостоятельную науку.

Во всех же остальных европейских странах начала финансовых знаний входили в состав так называемых камеральных наук, которые исследовали надлежащее управление так называемой камерой. Во времена франкских королей «камерой» называли помещение, в котором хранилось частное имущество главы государства. Именно поэтому впоследствии этим термином стали обозначать само учре-

ждение (управление), заведовавшее государственным (камеральным) имуществом.

С распространением в России французского языка слово «финансы» в значении государственного имущества и управления им стало постепенно вытеснять из научного и официального оборота слово «казна», пришедшего в русский язык из тюркского (хазана).

Все теоретики едины во мнении, что понятие «финансы» в историческом аспекте связано с государством и появилось в процессе многовекового развития товарно-денежных отношений.

Действительно, исторически финансы как категория связаны с появлением государства, с обеспечением его функций. Появление государства в экономике имеет долгую историю, и практика здесь почти всегда опережала теорию. В Европе позднего Средневековья, или раннего капитализма, в примитивных формах существовали централизованный контроль над ценами, качеством товаров и услуг, надзор за процентными ставками и внешней торговлей.

Меркантилисты Вильям Стаффорд и Томас Мэн, основатели нормативной экономики, писали в XVII в. о том, что только скрупулезное руководство со стороны правительства способно обеспечить хозяйственный порядок и социальную справедливость. Меркантилисты настаивали на том, что следует запрещать или сокращать импорт при увеличении собственного вывоза, приращении собственного богатства в денежной форме.

С упрочением в Западной Европе капитализма свободной конкуренции многие заповеди меркантилистов канули в лету. Распространение классической политической экономии (XVIII в.), лимитировавшей государственное вмешательство в хозяйственную жизнь, имеет, конечно, историческое объяснение: ведь к тому времени «вершителями судеб» в экономике стали рынок и свобода выбора. Последняя предполагает в экономическом смысле две главные составляющие: защищенное законом право частной собственности и самостоятельность принятия решений. В XVIII—XIX вв. экономическая роль государства сводилась в основном к охране этих первичных прав. Отсюда эпитеты: государство — это «ночной сторож частной собственности» или «laissez-faire + констебль» (свобода действия + полиция).

Другими словами, значимость государства постоянно менялась в экономической жизни, однако его присутствие было необходимо. Именно поэтому на всем протяжении формирования и развития государства общество (население) удовлетворяло его потребности, формируя государственные доходы сначала в натуральной, а потом и в денежной форме, современным аналогом которых выступают налоги.

На начальном этапе развития общества государственные доходы обеспечивали затраты на ведение войн, содержание двора монарха, государственного аппарата, строительство общественных сооружений (храмов, каналов, оросительных систем, портов, дорог, водопроводов).

С развитием товарно-денежных отношений все большее значение стали приобретать денежные доходы и расходы государства, а доля натуральных сборов и повинностей резко сократилась. Этот процесс усиливается с расширением сферы товарно-денежных отношений, ростом и усложнением функций государства. Именно с формированием доходов и расходов государства за счет доходов общества исторически связано появление финансов.

Императивный характер такого перераспределения доходов населения в пользу государства на ранних стадиях развития государства проявлялся в том, что не существовало разграничения между ресурсами государства и ресурсами его главы: монархи распоряжались средствами страны как своей собственностью. С отделением государственной казны от личной кассы и собственности монарха (XVI—XVII вв.) возникли такие понятия, как государственные финансы, государственный бюджет, государственный кредит.

Не вникая пока в сущность явления «финансы», обозначим его некоторые исторические характеристики.

(1) Финансы формировались либо в виде натуральных повинностей или сборов в пользу государства, либо в форме налоговых платежей, призванных содержать государство как общественный институт. Из этого следует, что с помощью финансов реализовывались доходы и расходы государства в обществе. Причем менялась сфера участия государства в общественной жизни (дифференцировались расходы), увеличивалась или уменьшалась доля доходов общества, присваиваемая государством, но продолжало существовать государство как явление хозяйственной жизни, а вместе с ним — и финансы как способ содержания данного института.

(2) Способ перераспределения доходов общества в пользу государства носил, как правило, императивный (обязательный для всех) характер. Такой способ обеспечения экономического явления может быть обусловлен только тем, что оно (государство) необходимо обществу. Только в этом случае, по Карлу Марксу, в обществе сформируются механизмы, позволяющие экономическому явлению возникнуть, развиваться и выполнять свои функции.

Действительно, для нормального развития любого общества, национального хозяйства необходимо соблюдение всеми его участниками определенных общепризнанных правил, чтобы масса разнообразных поступков не привела к экономическому хаосу, а пре-

вратилась в логическую совокупность экономических процессов, обеспечивающих развитие всей экономики и повышение благосостояние населения. Эти правила возникают и изменяются в историческом развитии, устанавливаются общепринятой практикой или в административном порядке в соответствии с главной целью экономической системы. И именно государство изначально призвано поддерживать механизм такого саморазвития, а при помощи экономического стимулирования и наказания заставлять всех граждан соблюдать правила поведения.

Современные представители теории трансакционных издержек конкретизируют эту мысль следующим образом: функционирование общества было бы возможно и без того или иного общественного института[1]. Но издержки такого существования были бы значительно больше по сравнению с тем, когда он функционирует. Исходя из этого, мы должны признать, что государство исторически развивалось, выполняя те функции, без которых общество не могло обойтись, поскольку оно делало это намного эффективнее и с более низкими, чем другие институты, издержками. Другими словами, если бы вместо государства возник иной частный институт, служащий интересам общества, на его содержание оно вынуждено было бы выделять больше национального дохода, т.е. более значительные финансы подключались бы к его обслуживанию.

Например, только ли центральный банк страны может заниматься эмиссией денежных знаков? Вовсе нет. Частный коммерческий банк также способен этим заниматься, однако чьи интересы будут при этом приоритетны: общества в целом или частные интересы собственников и менеджеров данного банка? Следует ли в централизованном порядке следить за выполнением денежных обязательств заемщиками перед кредиторами? Несомненно. Кому поручить это? Государственным органам или частным структурам? Кто (теоретически) эффективнее будет отстаивать общественные интересы: государство или частное агентство? Скорее всего, государство.

(3) Через механизм финансов перераспределяется значительная часть доходов общества для обеспечения функций государства, следовательно, оно демонстрирует наиболее эффективный способ использования значительной части денежных доходов общества. Другими словами, с помощью финансов осуществляется не только перераспределение доходов общества в пользу государства, но и наиболее эффективное их использование. В данном случае речь идет о

[1] Под институтом мы понимаем (по Д. Норту) правила поведения и механизмы, обеспечивающие соблюдение этих правил

том, что результативность хозяйственной деятельности с помощью государства повышается. Это связано с тем, что главная функция государства — формирование условий для максимизации полезности хозяйствующих субъектов. Следовательно, чем более домашние хозяйства и предприятия добиваются поставленных целей, тем более адекватно государство реализует свои функции.

Сделаем следующие выводы:

- финансы исторически возникли как механизм обеспечения деятельности государства как института, необходимого обществу, поскольку оно способствует ускорению экономического развития общества в целом;
- первоначально финансы выступали на поверхности явлений хозяйственной жизни в форме экономических отношений между домашними хозяйствами и производителями, с одной стороны, и государством — с другой, по поводу перераспределения в пользу государства части денежных доходов хозяйствующих субъектов, а также использования сформированных таким образом фондов денежных средств.

Таким образом, именно *государство стало первым «китом»*, на котором стали строиться и позитивная и нормативная теории финансов.

Возникнув в XVIII в., финансы ощутили на себе влияние быстрой трансформации денег: изменения их функций, форм и механизмов обращения как в национальных хозяйствах, так и в международных экономических отношениях. Будучи конкретной формой, в которой осуществлялось перераспределение национального дохода страны в пользу государства, *деньги стали вторым «китом»*, на котором держится современная теория финансов. Обратим внимание, что сегодня в качестве наиболее общего и полного определения денег западная теория признает такое, в котором «деньги — это то, что общество признает деньгами». Теперь становится понятным, почему так сложно дать приемлемое для всех определение категории финансов, которая непосредственно связана с деньгами.

Изначально деньги выполняли скорее пассивную, нежели активную роль, опосредуя сделки купли-продажи материальных ценностей (товар — деньги — товар). Они адекватно сопровождали движение товаров и услуг, независимо от их производства и предложения частным бизнесом или государством.

Все обмены были, как правило, связаны с эквивалентами, в качестве которых обычно выступали деньги. Что же касается финансов, то они возникли как производные от денег в качестве посредников при обмене с государством. Однако в этом случае возникает

обмен не с простым партнером, а с государством, следовательно, и эквивалент чем-то должен отличаться от обычных денег.

В денежной экономике (в отличие от бартерной, в которой товары обмениваются непосредственно на товары) деньги как посредники в обмене появились в человеческой истории в форме товаров. В качестве эквивалентов — товарных денег — выступали разные предметы: скот, медь, бриллианты и т.п. Из всего перечня в конце XIX в. наиболее типичными эквивалентами в обменах между экономическими агентами стали серебро и золото.

По мере потери товарными деньгами внутренней ценности, подобно серебру и золоту, они уступили место бумажным деньгам — наиболее удобному средству обмена. В такой форме деньги нужны не ради них самих, а ради приобретения в обмен на них вещей и услуг. Другими словами, пока люди могут платить бумажной наличностью по своим обязательствам и бумажные деньги принимаются как средство платежа, они выполняют функции денег.

С одной из функций денег — *средства платежа* (обязательство — товар — деньги — товар — обязательство или обязательство — деньги — товар — деньги — обязательство) — и связано происхождение финансов. Если в функции обращения деньги — это посредник в одномоментном встречном перемещении денег и товаров, то функция средства платежа может реализоваться в случае несовпадения синхронного перемещения товаров и денег как во времени, так и в пространстве. Другими словами, увеличивается круг сделок между экономическими агентами, в которых продажа товаров или предоставление денежной суммы не сопровождаются встречным движением соответственно денег или товаров.

Такого рода сделки, как правило, имеют место во взаимоотношениях с государством. Так, обязательство государства выполнить определенные функции в обществе — обеспечить, например, порядок на территории страны, построить автостраду или реабилитационный центр для инвалидов — можно принять в качестве обеспечения той части денежных доходов общества, которая в виде налогов и платежей перераспределяется в пользу государства. В этом случае предмет коллективного обмена — обязательство государства выполнить определенные функции перед обществом — трудно оценить в показателях полезности для каждого налогоплательщика. Часть общества вообще может не воспользоваться например, построенной, автострадой из-за отсутствия автомобилей, тогда возникает разрыв в движении денег и материальных ценностей. В результате такой сделки обмена обязательства государства на денежный эквивалент (налоги) населения возникает *эффект перераспределения доходов* одних хозяйствующих субъектов в пользу других, поскольку государ-

ство не только формирует собственные доходы, но и осуществляет их расходование. Такое денежное посредничество в сделках, в которых не происходит эквивалентного обмена материальных ценностей на деньги, относится уже к финансам. В этом случае финансы выступают в качестве денежного инструмента, с помощью которого осуществляется обмен обязательств государства на денежные доходы граждан (налоги). Причем отличие финансов от денег в данном случае заключается в отсутствии эквивалентности во времени и в пространстве.

Такая ситуация в наиболее явном виде возникала во взаимоотношениях граждан и государства, поэтому и финансы первоначально связывались с обеспечением деятельности государства. Однако современные финансовые рынки и особенно их сегмент производных финансовых инструментов имеют дело с подобным же перераспределением доходов партнеров в результате сделки обмена, предметом которой является нематериальное обязательство участников, преследующих спекулятивную цель. Другими словами, в современной экономике количество неэквивалентных обменов между партнерами становится все больше, а следовательно, все шире используется механизм финансов, перераспределяющий доходы одних экономических агентов в пользу других.

Не случайно основатель конституционной экономики Нобелевский лауреат Дж. Бьюкенен (р. 1919) предложил рассматривать бюджетные расходы государства как обмен неких государственных услуг на деньги — налоговые платежи граждан и компаний, в котором фактически невозможно точно оценить эквивалентность/неэквивалентность налоговых платежей ценности общественных благ, предоставляемых государством. Именно в этом случае возникает феномен *free rider* (безбилетника), который и обусловливает функционирование финансов не только в качестве механизма перераспределения доходов общества в пользу государства, но и любого другого экономического агента на тех же, что и с государством, условиях.

На рубеже XX—XXI вв. товарные рынки и рынки факторов производства отходят на второй план, уступая место рынку денежных фондов — *финансовых активов*, обращение которых зиждется на долговых обязательствах в условиях неопределенности и рисков. Это позволяет говорить о *третьем «ките»* финансовой теории — долговой природе современных финансов, функционирование которых происходит с учетом фактора времени и риска. Это привело к субъективизации финансовых отношений, участниками которых помимо государства становятся обычные хозяйствующие субъекты — домашние хозяйства, фирмы (предприятия и организации).

Подведем некоторые итоги:

(1) становление финансов было непосредственно связано с формированием и развитием государства в качестве хозяйствующего субъекта, функционирование которого обеспечивало общество путем перераспределения части национального дохода в его пользу;

(2) финансы имеют непосредственное отношение к развитию денег и отношений между хозяйствующими субъектами, которые осуществляются с помощью денег;

(3) особое значение для понимания роли финансов в национальной экономике имеют закономерности развития собственно рынков денег, на которых человеческий интеллект разрабатывает и внедряет особые инструменты и инновации, выводящие денежные потоки из мира реального (осязаемого) в мир виртуальный — в INTERNET.

Таким образом, развиваясь в качестве обособленного раздела макроэкономической теории, финансы (сначала как государственные, потом корпораций и домашних хозяйств) в конечном счете приобрели достаточное количество отличительных признаков, чтобы выделиться в макроэкономической теории в виде теории финансов.

1.2. Сущность и функции финансов

Финансы — это экономические отношения, осуществляемые преимущественно в денежной форме между основными хозяйствующими субъектами — предприятиями, домашними хозяйствами и государством.

Эти экономические отношения осуществляются:

(1) по поводу перераспределения дохода общества в пользу одного из них;

(2) для обеспечения адекватного исполнения государством функций, в которых нуждается общество;

(3) в процессе неэквивалентного обмена на основе долговых обязательств в условиях неопределенности и рисков.

Финансы, обеспечивающие функционирование государства, называются *государственными финансами*. В результате перераспределения доходов общества в пользу домашних хозяйств и производителей возникают *финансы* соответственно *домашних хозяйств* и *коммерческих организаций* или фирм и корпораций.

Для наглядности представим национальную экономику в виде системы, в которой в качестве элементов выступают хозяйствующие субъекты (производители, потребители, финансовые посредники), в качестве центра — государство, а структуру системы формируют взаимосвязи. Они могут быть денежными, когда деньги опосредуют движение материальных активов в эквивалентных сделках купли-продажи. В результате таких сделок не происходит перераспределения доходов общества в пользу одного из субъектов за счет другого, а следовательно, не существует и финансов как механизма такого перераспределения. Финансовые взаимосвязи между хозяйствующими субъектами возникают в ситуации, когда деньги перемещаются без эквивалента в виде материальных или денежных активов, а лишь на основе обязательств одной из сторон сделки. Так, население и предприятия платят налоги государству в денежной форме в обмен на обязательство государства выполнять свои функции. В результате этих сделок происходит перераспределение дохода общества в пользу одного из партнеров по сделке.

Таким образом,

финансы — это денежные отношения хозяйствующих субъектов, включая государство, в результате которых доход общества меняет свою структуру путем увеличения его в руках одного субъекта за счет изъятия (неэквивалентного) этой части у другого.

Если форма активов меняется с денежной на товарную при эквивалентном обмене между хозяйствующими субъектами, то, являясь денежными, эти отношения вряд ли могут быть отнесены к финансовым.

Поскольку современные финансовые рынки на три четверти опосредуют спекулятивные операции — денежные выигрыши за счет проигрыша другого, — то слово *финансовые* в их названии вполне оправданно: одна часть игроков в случае проигрыша перераспределяет часть своего денежного дохода в пользу выигравших. Так включается финансовый механизм содержания одной части общества за счет другой. Разница только в том, что в случае государства отношения по поводу выплаты налогов являются императивными, а в случае спекуляции на рынках производных финансовых инструментов эти отношения возникают добровольно.

Другими словами, финансы являются механизмом неэквивалентного перераспределения доходов общества в пользу одного из агентов за счет другого с целью обеспечения возможности выполнения им его функций, в которых общество нуждается.

Можно сказать, что

финансы представляют собой структурные связи в экономической системе (т.е. денежные отношения определенного свойства между хозяйствующими субъектами, включая государство) или механизм поддержания того социального института, без которого общество было бы менее эффективным.

Если сущность финансов можно выразить многоаспектно, то столь же многогранно она выражается в *функциях* финансов.

Существует позитивная теория, отвечающая на вопрос, как это происходит, и нормативная теория, отвечающая на вопрос, как должно быть. В рамках позитивной теории функции финансов состоят в следующем:

(1) перераспределяют доход общества в пользу одного из хозяйствующих субъектов за счет другого;
(2) способствуют формированию фонда денежных средств государства или хозяйствующих субъектов;
(3) обеспечивают выполнение соответствующими хозяйствующими субъектами функций, в которых общество нуждается.

Можно сказать, что с помощью финансов в хозяйственной деятельности сохраняются только те общественные институты, которые способствуют поступательному движению общества.

С позиций нормативной теории функции финансов представляют собой механизм, с помощью которого государство может воздействовать на поведение хозяйствующих субъектов. В этом случае сущность финансов проявляется в следующих функциях:

(1) перераспределительной, меняющей структуру национального дохода общества;
(2) регулирующей, меняющей мотивацию хозяйствующих субъектов с целью достижения целей общества на том или ином этапе его развития;
(3) контролирующей, оценивающей и сопоставляющей эффективность использования перераспределенных денежных средств с целью изменения параметров такого перераспределения.

В рамках нормативной теории финансов если вмешательство государства в социально-экономическую систему необходимо и от этого выигрывает общество в целом, то объективно должен сформироваться механизм перераспределения денежных средств в пользу государства, достаточных для обеспечения возложенных на него функций. В этой связи встает вопрос о том, сколько средств следует

выделять государству, чтобы экономика была эффективной; в какой мере это будет ущемлять интересы хозяйствующих субъектов; какие выбрать показатели оценки эффективности государственных расходов; кто будет регламентировать последние; каковы условия достижения «золотой середины» между бюрократическими структурами государства и корпоративным менеджментом (а в целом — между рынком и государством) в управлении денежными средствами, циркулирующими в национальном хозяйстве, и т.д.

Для современной России этот вопрос далеко не риторический, поскольку более половины всех произведенных в обществе товаров и услуг в текущих ценах ежегодно перераспределяется посредством финансов в пользу государства. А их эффективное/неэффективное использование обеспечивает адекватное развитие общества, изменение доходов населения и организаций. Сокращение реальных доходов в стране однозначно свидетельствует о неэффективности государства, о неадекватности финансов как механизма перераспределения дохода общества в пользу государственных институтов. В этом случае целесообразным может быть использование финансов для перераспределения доходов общества в пользу частного бизнеса или домашних хозяйств. На этом, собственно, и выстроена теория «провалов» (неэффективности) государства или рынка, что очень важно в связи с финансами, которые как бы фиксируют в каждый данный момент «золотую середину» распределяемого дохода общества между государственным и негосударственным секторами. Конкурентное доказательство каждым из них своей эффективности свидетельствует об адекватности финансов в качестве механизма перераспределения.

1.3. Финансы в процессе воспроизводства валового внутреннего продукта

Формализуем финансовые взаимосвязи в национальной хозяйственной системе. Для этого обозначим некоторые предпосылки.

(1) Универсальность закона роста эффективности хозяйственной деятельности, который и обусловливает появление всех социальных институтов (включая государство).

(2) Общественная значимость функций основных участников экономической системы.

(3) Необходимость оценки эффективности финансов с точки зрения использования участниками перераспределенной доли дохода общества.

Итак, основными экономическими агентами, доходы которых перераспределяются с помощью финансов, являются:

(1) частный бизнес — производители материальных и нематериальных благ и услуг;
(2) население — потребители этих ценностей;
(3) государство как институт, создающий условия для максимизации полезностей частного бизнеса и населения.

Основные взаимосвязи между ними могут быть описаны с помощью таких макроэкономических показателей, как:

- валовой внутренний продукт (ВВП — текущая стоимость всех конечных продуктов (товаров и услуг), произведенных в течение определенного периода времени (главным образом, года) на экономической территории страны);
- национальный доход (НД — вновь созданная за год стоимость, которая рассчитывается как часть ВВП по доходам за вычетом амортизации и косвенных налогов);
- инфляция (устойчивый рост среднего уровня цен на товары и услуги в экономике в процентах);
- сальдо бюджетов всех уровней государственной власти (соотношение доходов и расходов бюджетной системы, которое проявляется либо в дефиците — при превышении расходов над доходами, либо в профиците — при превышении доходов над расходами);
- сальдо текущих операций (соотношение совокупной кредиторской и дебиторской задолженности в национальной экономике);
- потребительский и отложенный спрос населения (часть национального дохода, которая расходуется на потребление, и часть его, которая сберегается соответственно);
- сальдо торгового и платежного балансов (результат операций национальных хозяйствующих субъектов с внешним миром) и т.п.

Максимизация (ВВП, НД) или минимизация (инфляции, дефицита) тех или иных макроэкономических показателей выступает той целью развития экономической системы, которая реализуется (или должна реализовываться) с помощью финансов.

Основные взаимосвязи между хозяйствующими субъектами в стране по поводу перераспределения ВВП могут быть описаны с помощью макроэкономического тождества (тождества национальных счетов — системы взаимосвязанных статистических показателей, построенной в виде набора счетов и таблиц для получения полной картины экономической деятельности страны):

$$Y = C + I + G,$$

где Y — Gross Domestic Product — ВВП по расходам;
C — Consumption — потребительские расходы домашних хозяйств;
I — Investment — инвестиционные расходы частного бизнеса;
G — Government Spending — государственные расходы.

В закрытой экономике (в которой более 80% ВВП производится и потребляется в стране) стоимость произведенных товаров и услуг равна сумме расходов национальных хозяйствующих субъектов: домашних хозяйств (потребительских расходов), частных фирм (инвестиционных расходов) и государства (государственных расходов).

В открытой экономике C, I и G представляют собой расходы на все товары и услуги, в том числе и произведенные в других странах. В этом случае в основном макроэкономическом тождестве учитываются экспортно-импортные операции:

$$Y = C + I + G + (EX - IM),$$

где EX — IM — (Export — Import) — сальдо торгового баланса: если экспорт превышает импорт, эта разница положительна; если импорт больше экспорта, то она отрицательна.

Исходя из этой формулы, годовая стоимость произведенных товаров и услуг в стране (Y — ВВП — в левой части формулы) равна расходам национальных экономических агентов ($C + I + G$) на все произведенные в стране товары и услуги плюс чистый экспорт ($EX - IM$), который будет вычитаться при отрицательном сальдо внешней торговли и прибавляться, если экспорт из страны превышает ее импорт.

Другими словами, если государство при прочих равных условиях перераспределяет с помощью финансов доли ВВП в свою пользу и расходует ее неэффективно, то это лишает домашние хозяйства и частный бизнес возможности использовать эту долю ВВП с большей результативностью.

Таким образом, влияние государственных расходов отражается на всех составляющих макроэкономического тождества: как на потребительских расходах, так и на инвестициях в экономику. Для более глубокого понимания этих взаимозависимостей распишем правую часть макроэкономического тождества. Функция потребления примет вид

$$C = a + b(1 - t)Y,$$

где a — константа, характеризующая некую величину потребления вне зависимости от доходов;

b — предельная склонность к потреблению;
t — ставка подоходного налога;
Y — доход домашних хозяйств.

Графическая интерпретация зависимостей, описанных функцией потребления, представлена на рис. 1.1. Положительная функция потребления демонстрирует прямую зависимость между уровнем располагаемого дохода домашних хозяйств и уровнем их потребления. Угол наклона графика функции потребления обозначает предельную склонность к потреблению и показывает, в какой степени меняется потребление в зависимости от изменения располагаемого дохода, на величину которого непосредственное влияние оказывают финансы.

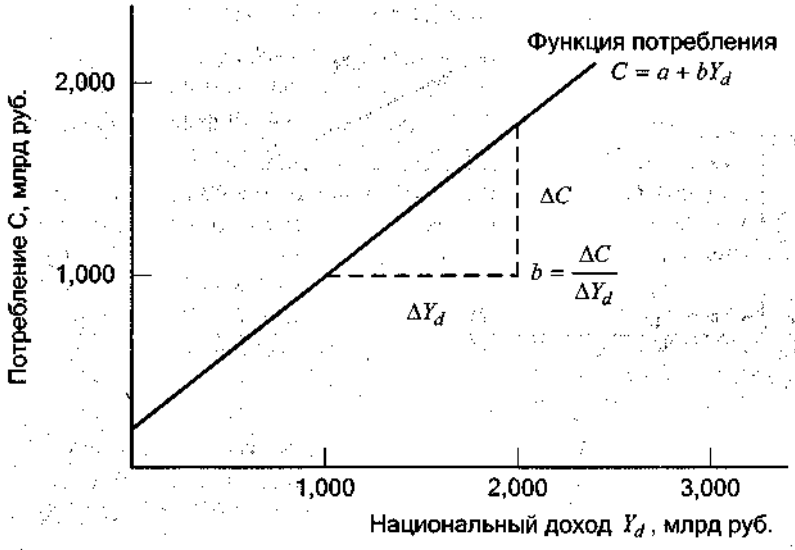


Рис. 1.1. **Взаимосвязи переменных в функции потребления домашних хозяйств**

Что касается инвестиционной функции, то она имеет следующий вид:

$$I = e - dR,$$

где e — константа, показывающая инвестиционные расходы вне зависимости от ставки процента (амортизационные отчисления);
d — предельная склонность к инвестированию;
R — процентная ставка.

Графическая интерпретация функции инвестиций приведена на рис. 1.2. С ростом ставки процента спрос на инвестиции падает. Рост процентной ставки означает, что стоимость фондов, необходимых для инвестирования, возрастает. Будут реализованы только те инвестиционные проекты, которые исключительно прибыльны.

В связи с этим в качестве эффективных могут рассматриваться только те финансовые отношения, которые приводят к расширению производства.

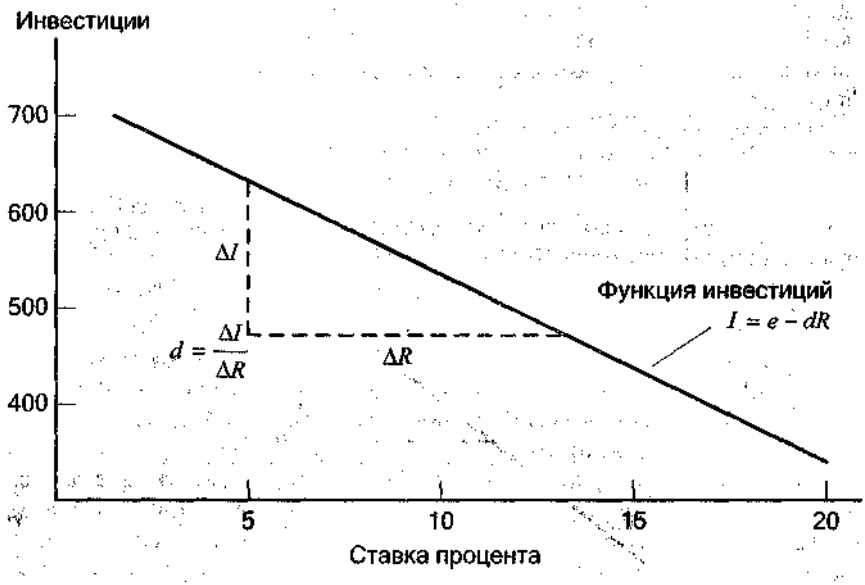


Рис. 1.2. **Взаимосвязи переменных в функции инвестиций**

Функция чистого экспорта (разницы экспорта и импорта) записывается следующим образом:

$$X = g - mY,$$

где g — константа;

m — коэффициент при ВВП, означающий предельную склонность к импорту и показывающий, что росту ВВП на один рубль соответствует импорт на m рублей.

Из этой формулы следует, что при неизменном экспорте чистый экспорт уменьшается на m рублей. При сравнении функций чистого экспорта и потребления возникают следующие аналогии:

- как чистый экспорт, так и потребление зависят от дохода;

- однако чистый экспорт сокращается на m рублей на каждый рубль роста дохода;
- потребление растет на b рублей (предельная склонность к потреблению) на каждый рубль роста дохода.

Тогда государственные расходы (или финансы) можно поставить в зависимость от составляющих макроэкономического тождества следующим образом:

$$\begin{aligned} G &= Y - [C + I + (EX - IM)] = \\ &= Y - [(a + b(1 - t)Y) + (e - dR) + NE] = \\ &= Y - a - b(1 - t)Y - e + dR - NE = \\ &= Y[1 - b(1 - t) + m] - a - e + dR - g. \end{aligned}$$

Из полученного выражения

$$G = Y[1 - b(1 - t) + m] - a - e + dR - g$$

можно сделать выводы, что существует следующая зависимость государственных расходов:

- прямая — от величины ВВП, поступлений подоходного налога, предельной склонности к потреблению и процентной ставки, а также от предельной склонности к импорту;
- обратная — от предельной склонности потребителей к сбережению, от константы потребления, автономных инвестиций (амортизации).

В экономических системах хозяйствующие субъекты всегда делают выбор при формировании своих расходов в условиях ограниченных доходов. Другими словами, планируя те или иные покупки, любой хозяйствующий субъект, например население, соответствующим образом распределяет свои доходы: приобретение какой-то вещи означает упущенную возможность купить другую нужную вещь.

Государственные доходы с точки зрения налоговых платежей хозяйствующих субъектов и бюджетные расходы на удовлетворение их потребностей в определенных (общественных) товарах и услугах могут существенно скорректировать выбор отдельных хозяйствующих субъектов. Речь идет о том, что в силу ограниченности ресурсов (доходов, производственных мощностей, природных факторов в стране и т.п.) ничто, имеющее определенную ценность, не может быть приобретено без потери возможности иметь что-то другое. Следовательно, расходуя определенную часть своего дохода на выплату налогов, население и предприятия теряют часть своих доходов, которые могли бы быть израсходованы на приобретение чего-

то, необходимого им, — каких-то товаров или услуг. В этой связи возникает правомерный вопрос: равноценны ли, по мнению налогоплательщиков, те жертвы, которые связаны с их налогообложением (содержанием государства) и соответствующими потерями в покупательной способности.

В конечном итоге, исходя из макроэкономического тождества, можно с определенностью заключить, что эффективны лишь те финансовые взаимосвязи, в результате которых осуществляется расширенное воспроизводства ВВП и НД в реальном выражении, то есть физический объем произведенных товаров и услуг возрастает в текущем году по сравнению с предыдущим с учетом инфляции.

1.4. Финансы и формирование финансовых ресурсов

Финансовые ресурсы — это сложная экономическая категория, которую нельзя полностью отождествлять с денежными средствами. При этом достаточно сложно выделить четкий критерий, на основе которого можно установить количественные границы финансовых ресурсов и охарактеризовать их специфику в отличие от категории «денежные средства».

Определяя сущность финансовых ресурсов, целесообразно исходить из их функционального назначения в процессе расширенного воспроизводства ВВП и НД. Этот процесс характеризуется движением товарной и денежной масс, состоит из нескольких стадий, на каждой из которых товарные и денежные потоки по-разному соответствуют друг другу.

На начальной стадии движения (производства) ВВП и конечной (его использования) денежные потоки опосредуют товарные потоки. На стадии распределения и перераспределения денежная форма выражения ВВП приобретает относительно самостоятельное движение, поскольку именно на этих стадиях возникают финансовые отношения. В результате их образуются различные денежные фонды, происходит их перегруппировка и формируются конечные доходы. Так происходит согласование объема и структуры национального производства и потребностей национального хозяйства, что на практике рассчитывается как ВВП по расходам и ВВП по доходам.

Часть денежного оборота жестко согласована с товарным обращением, поскольку реализуется вследствие обмена эквивалентами, выраженными в товарной форме (у продавца) и денежной (у покупателя). При обмене эквивалентов не возникает условий для материально-финансовой несбалансированности в обществе.

Другая часть денежного оборота связана с потребностями расширенного воспроизводства ВВП. Они обеспечиваются в процессе его распределения и перераспределения с помощью финансов. Эта часть денежного оборота представляет собой *финансовые потоки*, т.е. движение тех средств, которые могут быть затрачены на развитие национального хозяйства и удовлетворение общегосударственных и социальных нужд.

Как мы уже отмечали, специфической особенностью финансовых потоков (в отличие от денежных) является их безэквивалентный характер. В результате этого именно финансы в процессе распределения и перераспределения ВВП порождают независимое движение денег, в чем и кроются предпосылки материально-финансовой несбалансированности национального хозяйства.

Таким образом,

финансовые ресурсы — это количественная характеристика финансового результата процесса воспроизводства за определенный период. Это те денежные средства, которые правомерно направлять на возмещение выбытия основных фондов, производственное и непроизводственное накопление, коллективное потребление. Этот макроэкономический показатель имеет балансовый характер, поскольку он может быть представлен в виде суммы как доходов, так и расходов.

Специфическое содержание финансовых ресурсов связано с тем, что они выступают

(1) как фонды денежных средств аккумуляционного характера, которые образуются в результате производства, распределения и перераспределения валового внутреннего продукта;

(2) как конечные доходы, т.е. денежные средства, которые предназначены к обмену на товары и услуги;

(3) как те доходы, которые имеют материальное (реальное) покрытие, поскольку образуются в результате реализации товаров и услуг,

(4) как источники их формирования (составляющие элементы): амортизация, прибыль, налоговые доходы, неналоговые доходы, капитальные трансферты, целевые бюджетные фонды, государственные внебюджетные социальные фонды, прочие поступления;

(5) как конечный финансовый результат процесса воспроизводства, поскольку используются для финансирования капи-

тальных вложений и капитального ремонта основных фондов, прироста оборотного капитала, приобретения оборудования и предметов длительного пользования для бюджетных организаций, затрат на социально-культурные мероприятия, науку, оборону, содержание органов государственной власти и управления и др. (рис. 1.3).

Краткосрочные кредитные ресурсы в состав финансовых ресурсов включать неправомерно, поскольку их формирование не связано с созданием новых материальных благ, а происходит в результате перераспределения финансовых ресурсов.

Сбережения населения в виде прироста вкладов населения в коммерческих банках по своей экономической сущности являются источником финансовых ресурсов, поскольку в материально-вещественном аспекте (с точки зрения соответствия платежеспособного спроса населения и ресурсов товарного предложения и объема платных услуг) им соответствуют материальные ресурсы, равные отложенному спросу в НД.

Итак, финансовые ресурсы страны являются частью ВВП и могут быть представлены в виде суммы следующих показателей системы национальных счетов (СНС)[1]: валовой прибыли экономики, отчислений в государственные внебюджетные социальные фонды, налогов на производство и импорт, налогов с физических лиц, сбережений домашних хозяйств, кредитов, полученных от зарубежных стран.

Таким образом, с помощью финансовых ресурсов происходит выделение той части ВВП, которая может быть направлена на расширение социально-экономической системы в целом. С их помощью в составе произведенного ВВП разграничивается часть, соответствующая текущим затратам потребленных в процессе производства материалов и рабочей силы, и фонд расширенного воспроизводства производственных факторов, включая рабочую силу. С этой точки зрения в фонд расширенного воспроизводства правомерно включать расходы общества на здравоохранение, образование, социальную политику и т.п.

---

[1] СНС — система взаимосвязанных статистических показателей, построенная в виде набора счетов и таблиц с целью получения полной картины экономической деятельности страны.

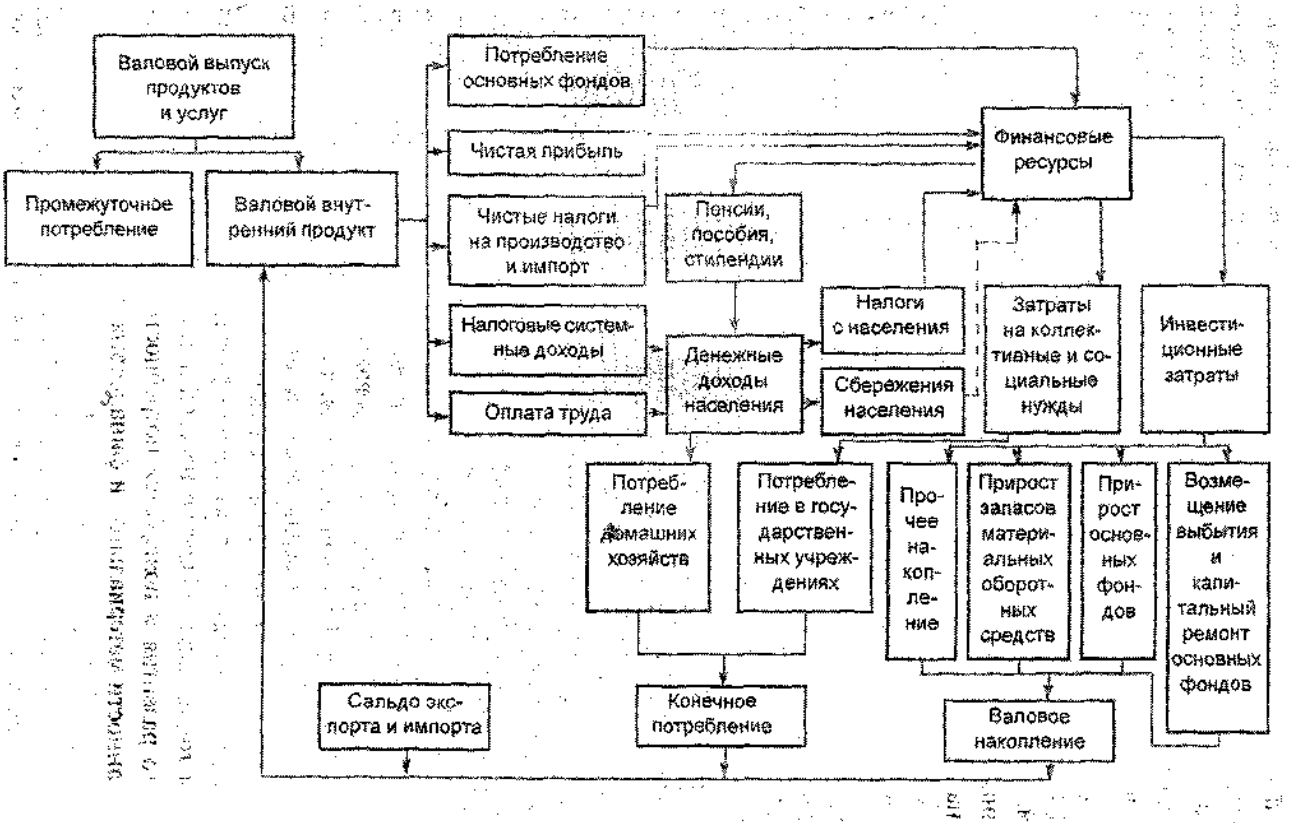


Рис. 1.3. **Содержание финансовых ресурсов и финансово-экономические взаимосвязи в процессе воспроизводства**

Финансовые ресурсы — это объективная макроэкономическая категория, содержание которой определяется условиями материально-финансовой сбалансированности экономики. Равенство поступления и расходования финансовых ресурсов свидетельствует о том, что платежеспособный спрос предприятий и организаций, формирующийся в результате финансирования затрат на развитие национального хозяйства и функционирование государственных учреждений, имеет материальное покрытие, поскольку соответствует созданным финансовым ресурсам. Поэтому условие материально-финансовой сбалансированности может быть представлено как в форме соответствия суммы финансовых ресурсов и объема материальных благ, так и в виде балансового равенства их поступления и расходования.

Следовательно, *равенство* поступлений и затрат финансовых ресурсов является необходимой частью общехозяйственного равновесия. Будучи внутренне необходимым элементом современной экономики, финансовые ресурсы не только характеризуют потенциал расширенного воспроизводства, но и выступают активным фактором экономической динамики.

Экономика может развиваться эффективно и устойчиво только при соответствии основной макроэкономической пропорции (между потреблением и накоплением) естественному уровню, определяемому социально-экономическими условиями общественного производства (развитием производительных сил, спецификой потребностей общества и т.п.). В этом случае пропорции перераспределения валового внутреннего продукта согласуются с пропорциями его первичного распределения и приводят к формированию конечных доходов, отвечающих структуре его использования, т.е. обеспечивают сбалансированность между материально-вещественным и финансово-стоимостным аспектами процесса национального производства.

Макроэкономическая категория «финансовые ресурсы» обретает смысл тогда, когда общество переходит к регулированию экономического развития и появляется потребность в обеспечении сбалансированности материальных и финансовых потоков.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Охарактеризуйте этапы эволюции финансов в процессе развития товарно-денежных отношений.
2. С какими экономическими категориями связаны финансы и почему?
3. Как менялось качество финансовых отношений в национальном хозяйстве?
4. Каким образом финансы связаны с государством, деньгами, кредитными ресурсами?
5. В чем сущность и функции финансов?
6. Какое место занимают финансы в экономической системе?
7. Поясните различие позитивной и нормативной теорий финансов.
8. Какова роль финансов в процессе воспроизводства ВВП?
9. Какую роль играют финансы во взаимосвязях, описанных макроэкономическим тождеством?
10. Охарактеризуйте влияние финансов на поведение домашних хозяйств и частного бизнеса.
11. В чем выражается эффективность национальных финансов?
12. Поясните роль финансов в формировании финансовых ресурсов.
13. Каково специфическое содержание финансовых ресурсов?

Глава 2

ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА

2.1. Финансовая система: понятие и структура

Финансовые категории, финансовые звенья, финансовые сферы Финансовые отношения характеризуются общими чертами, а именно — все они:

- осуществляют перераспределение валового внутреннего продукта и национального дохода;
- участвуют в формировании фондов денежных средств и их использовании;
- контролируют и регулируют распределительный процесс;
- выступают преимущественно в денежной форме.

Пройдя длительный эволюционный путь развития, финансовые отношения приобретают разнообразные формы проявления. Это обусловлено усложнением хозяйственных связей, расширением рынка, функций и задач государства. Из общей совокупности финансов постепенно выделяются отдельные финансовые отношения со своими специфическими особенностями, образуя конкретную финансовую категорию.

Финансовые категории обладают определенными признаками: функциями, задачами, ролью, целью функционирования. Например, налоги в отличие от финансовых отношений имеют четыре основные функции, выступают важнейшим инструментом воздействия на экономические и социальные процессы страны и др.

Расширение взаимосвязей между главными экономическими агентами национальной системы (хозяйствующими субъектами, населением, государством) создает условия для появления финансовых звеньев.

Финансовые звенья — это группировка отдельных финансовых категорий с общими признаками. К ним, к примеру, относятся бюджет, финансы домашнего хозяйства. Бюджет как финансовое звено объединяет такие финансовые категории, как налоги, государственный кредит, государственные расходы.

Развитие производства, торговли, товарно-денежных отношений, банковского дела, международного денежного оборота сопровождается адекватными изменениями в финансовых отношениях. Это обусловило формирование более высокой ступени развития финансовых отношений — *финансовых сфер* (децентрализованных и централизованных), отличающихся особыми формами формирования, использования, управления, но тесно связанных друг с другом.

Управление финансовыми звеньями и сферами осуществляется специальными институтами.

На общегосударственном уровне к ним относятся комитеты и комиссии в Государственной Думе и Совете Федерации, финансово-контрольный аппарат Администрации Президента РФ, Министерство финансов РФ и подведомственные ему федеральные службы (Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральное казначейство, Финансовая служба страхового надзора, Финансовая служба финансово-бюджетного надзора), Федеральная таможенная служба, Минэкономразвития России.

На уровне субъектов Федераций функционируют комиссии по бюджету и финансам в законодательном (представительном) органе и финансовые институты исполнительных органов, аналогичные федеральным.

На местах действуют подобные финансовые институты управления. У хозяйствующих субъектов вопросами финансов занимается финансово-бухгалтерская служба. В домашнем хозяйстве финансовыми потоками регулируют либо глава данного коллектива, либо специально выделенный член домохозяйства.

Финансовая система: денежные фонды и денежные потоки В процессе развития и усложнения финансовые отношения проходят путь от финансовых категорий к финансовым звеньям, сферам и, наконец, к финансовой системе (рис. 2.1).

В условиях рыночных отношений финансовая система отражает общественно-политическую и социально-экономическую стороны жизни общества. Выступая как многоуровневая структура, она охватывает финансовые ресурсы страны в форме различных по назначению *денежных фондов.* Денежные фонды находятся в собственности либо государства в лице его законодательных и исполнительных органов (централизованная сфера), либо у юридических и физических лиц (децентрализованная сфера).

В процессе функционирования денежные фонды используют различные денежные средства (агрегаты): наличные деньги (банк-

ноты, казначейские билеты), безналичные деньги (деньги на счетах в кредитных учреждениях, денежные аккредитивы, денежные сертификаты), ценные бумаги в виде акций, облигаций, векселей, опционов и др.

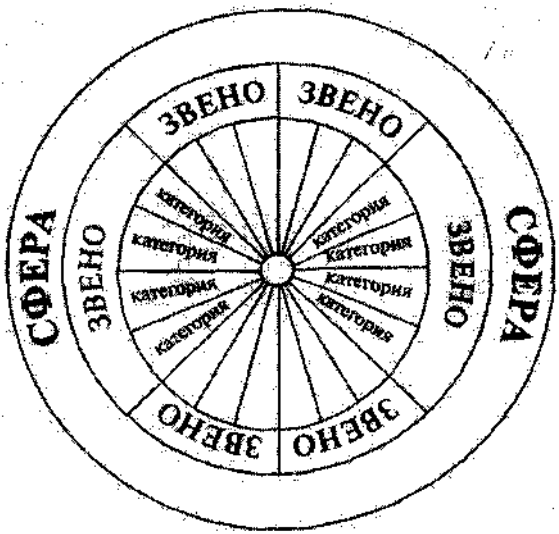


Рис. 2.1. **Развитие финансовых отношений**

Денежные средства, находясь в постоянном движении, создают *денежные потоки*, требующие четкой организации денежных расчетов. Денежные потоки связывают части финансовой системы в единое целое. По сложности различают односторонние, двусторонние и многосторонние денежные потоки.

В *односторонних* потоках денежные средства идут в одном направлении. Например, перечисленные средства из федерального бюджета РФ идут в Пенсионный фонд для финансирования его расходов.

Двусторонний денежный поток предполагает движение денежных средств между двумя звеньями или звеном и сферой, которая не включает данное звено, в прямом и обратном направлениях. Так, в бюджет поступают от предприятий налоги, но при определенных условиях предприятия могут получить бюджетные средства в виде субсидий или кредита.

Многосторонние потоки одновременно охватывают различные части финансов и текут в разных направлениях. Бюджет домашнего хозяйства формируется за счет доходов из разных источников (предприятия – глава или другой член семьи получает зарплату в

данном предприятии, бюджета — трансфертные платежи); с другой стороны, домохозяйство платит налоги в бюджеты, во внебюджетные фонды.

Итак,

> *финансовая система* представляет собой совокупность финансовых отношений, выступающих в виде взаимосвязанных и взаимодействующих категорий, звеньев, сфер, которые распределяют и используют фонды денежных средств хозяйствующих субъектов, домохозяйств, государства, а также специальных финансовых институтов.

В рамках финансовой системы осуществляется разнообразная деятельность, в том числе планирование, финансирование, инвестирование, налогообложение, страхование, финансово-бухгалтерская деятельность, аудит, финансовое инспектирование и др.

2.2. Финансовая система Российской Федерации: централизованные и децентрализованные финансы

Финансовая система по формам формирования финансовых ресурсов, методам их использования, способам управления и контроля подразделяется на две *сферы*. В Российской Федерации это централизованные (публичные) финансы и децентрализованные финансы.

Состав финансовой системы РФ представлен на рис. 2.2.

Финансовая система РФ претерпела кардинальные изменения с распадом Советского Союза. До 1991 г. она включала финансы материального производства, финансы непроизводственной сферы и общегосударственные финансы (государственный бюджет СССР, имущественное, личное и иностранное страхование, государственный кредит).

Государственный бюджет СССР объединял союзный бюджет, государственные бюджеты союзных республик и государственный бюджет социального страхования. В союзном бюджете в 1970—1990 гг. концентрировалось 52—50% общего объема ресурсов государственного бюджета. На бюджеты союзных республик приходилось 48—50%, из которых 35% находилось в распоряжении республиканских бюджетов республик и 15% — в местных бюджетах.

Централизованные публичные финансы — это важная часть финансовой системы. Они находятся в собственности государства и в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, функционирующим с 1 января 2000 г., объединяются в *бюджетную систему* (федеральный, региональные, местные бюджеты) и *внебюджетные специальные фонды*.

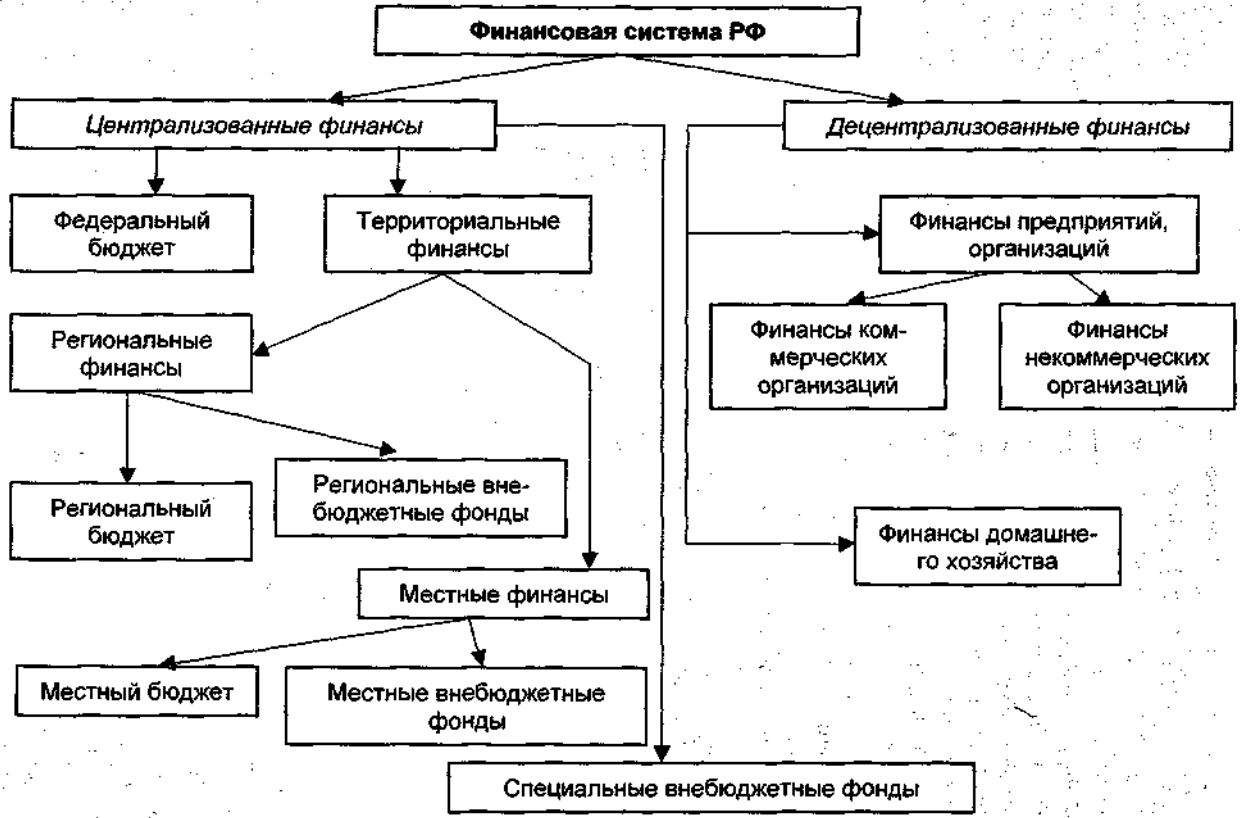


Рис. 2.2. **Финансовая система Российской Федерации**

Действующая бюджетная система РФ, как и любого федеративного государства, — трехуровневая. В соответствии с Конституцией РФ это бюджеты: федеральный, субъектов РФ (республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), местные (по Бюджетному кодексу РФ — муниципальных районов и свод бюджетов городских и сельских поселений). *Бюджеты — финансовая основа управления государственных органов власти и органов местного самоуправления.* Каждый бюджет функционирует автономно, т.е. нижестоящий бюджет своими доходами и расходами не включается в вышестоящий.

В составе бюджетов могут создаваться целевые бюджетные фонды за счет целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений.

Для целей планирования бюджетных ресурсов составляется *консолидированный бюджет* — статистический сводный бюджет, объединяющий финансовые ресурсы всех уровней бюджетной системы. За счет финансовых ресурсов бюджетной системы обеспечивается структурная перестройка экономики, развитие науки и техники, повышение эффективности производства, военная реформа и реформа жилищно-коммунального хозяйства. В целом это должно способствовать стабильному росту жизненного уровня населения страны.

Бюджетной системе принадлежит решающая роль в межотраслевом и межтерриториальном перераспределении средств для выравнивания уровней экономического и социального развития регионов.

Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ образуют консолидированный бюджет РФ, а бюджет субъекта РФ и бюджеты муниципальных образований на его территории формируют консолидированный бюджет субъектов РФ.

Федеральному бюджету РФ принадлежит ведущая роль: он обеспечивает финансовыми ресурсами решение общенациональных задач. На его долю приходится 62% всех доходов консолидированного бюджета РФ (2004 г.).

В качестве самостоятельного звена в системе централизованных финансов выделяются специальные внебюджетные фонды. Они начали функционировать с 1 января 1992 г., и в 90-х годах насчитывалось свыше двух десятков внебюджетных фондов, которые подразделялись на экономические (дорожные, НИОКР и др.) и социальные. Однако с 1999 г. они были консолидированы с федеральным бюджетом (а региональные внебюджетные фонды консолиди-

рованы с региональными бюджетами), и в настоящее время на центральном уровне сохранились лишь три социальных внебюджетных фонда. Эти фонды имеют строго целевое назначение: они предназначены для расширения социальных услуг населению, стимулирования развития отсталых отраслей социальной инфраструктуры. Среди внебюджетных социальных фондов важнейший — *Пенсионный фонд.* Он формируется за счет единого социального налога, дотаций из федерального бюджета и ресурсов, полученных от собственных инвестиций. Средства Фонда используются на выплату пенсий по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца, а также на выплату пособий на детей, пособий пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС. К внебюджетным социальным фондам относятся *Фонд социального страхования*, предназначенный главным образом для выплаты различных пособий, и *Федеральный фонд обязательного медицинского страхования*, призванный обеспечить охрану здоровья населения.

Федеральный бюджет и бюджеты внебюджетных социальных фондов разрабатываются и утверждаются как федеральные законы.

Бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты региональных внебюджетных фондов также утверждаются представительными органами субъектов Федерации, а местные бюджеты — местными органами самоуправления.

Децентрализованные финансы Они составляют основу финансовой системы, поскольку именно здесь, в сфере материального производства, формируется преобладающая часть финансовых ресурсов страны. Децентрализованные финансы объединяют финансы коммерческих и некомерческих предприятий (организаций) финансы домашнего хозяйства.

Решающую роль среди децентрализованных финансов играют *финансы коммерческих предприятий*, организаций, участвующие в создании всех денежных фондов страны. От их состояния зависит общее финансовое положение Российской Федерации и, следовательно, выполнение всех намеченных экономических и социальных программ.

В условиях рыночной экономики финансовые отношения предприятий, организаций могут эффективно функционировать на основе ряда принципов (самостоятельности в принятии хозяйственных решений, самофинансированной предпринимательской деятельности и др.).

Выполнение этих принципов определяет стабильность всей финансовой системы. Главным источником производственного и социального развития трудовых коллективов становится прибыль.

Предприятия обладают реальной финансовой независимостью, самостоятельно распределяют выручку от реализации продукции, по своему усмотрению распоряжаются прибылью, формируют производственные и социальные фонды, изыскивают необходимые им средства для инвестирования, используя в том числе и ресурсы финансового рынка — кредиты банков, эмиссию, облигации, депозитные сертификаты и прочие его инструменты. Финансовые ресурсы коммерческих предприятий через бюджетную систему обеспечивают средствами непроизводственную сферу.

Некоммерческие организации (благотворительные и религиозные, различные добровольные союзы, фонды и др.), создаваемые для достижения определенных конкретных целей, не ставят своей целью получение прибыли. Их финансовые средства формируются за счет добровольных взносов и пожертвований, поступлений от учредителей, бюджетных средств и др.

Особое место в системе децентрализованных финансов принадлежит *финансам домашнего хозяйства*. Они имеют исключительно важное значение в создании ВВП и НД и регулировании платежеспособного спроса страны. Определенная часть создаваемого ВВП в виде товаров и услуг проходит через семейный бюджет. Чем выше доходы членов общества, тем выше его спрос на производимые материальные ценности, тем устойчивее экономическое положение предприятий.

Сводный финансовый баланс Финансовая система, ее финансовые ресурсы находят свое отражение в доходной части сводного финансового баланса. Однако этот баланс охватывает не все финансовые ресурсы страны. Полностью включены лишь централизованные фонды — бюджеты и внебюджетные фонды. Финансовые ресурсы децентрализованных фондов представлены лишь прибылью и амортизационными отчислениями. Заемные средства, привлеченные инвестиции, поступления страховых возмещений, средства от штрафных санкций, денежные доходы и сбережения (финансовые ресурсы) домохозяйств не входят в сводный финансовый баланс.

По ориентировочным данным сводного финансового баланса, в настоящее время на долю централизованных финансовых ресурсов приходится около 60%, а на долю децентрализованных финансовых ресурсов — около 40%. Однако, если учесть доходы домохозяйств и более точные суммы финансовых средств предприятий, положение должно измениться в пользу децентрализованной сферы.

Финансовая система зарубежных стран Финансовая система развитых зарубежных стран в основном включает бюджетную систему с внебюджетными специальными фондами. В унитарных государствах

(Великобритания, Франция, Япония) она включает государственный и местные бюджеты, а также внебюджетные специальные фонды, а в федеративных государствах (США, Германия, Швейцария), помимо этих звеньев, функционируют бюджеты субъектов федерации. Все бюджеты изолированы друг от друга, нижестоящие бюджеты не включаются своими доходами и расходами в вышестоящие. Так, в США местные бюджеты относительно самостоятельны по отношению к бюджетам штатов, а последние — по отношению к федеральному бюджету. Ведущую роль играет федеральный бюджет, утверждаемый как закон, формируемый главным образом за счет налоговых поступлений и используемый на общенациональные цели. Местные бюджеты, связанные с федеральным бюджетом и бюджетом штатов через систему субсидирования, обеспечивают финансами главным образом социально-экономические цели. Среди внебюджетных фондов решающее значение имеют фонды национального страхования, предназначенные для оказания социальной поддержки населению. В большинстве стран они автономны.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Проследите путь развития финансовых отношений к финансовой системе. Дайте ее определение
2. Какие финансовые институты осуществляют управление финансовыми звеньями и сферами?
3. Покажите отличие централизованных финансов от децентрализованных.
4. Охарактеризуйте бюджетную систему РФ.
5. Чем отличаются централизованные от децентрализованных финансов?
6. Каков состав действующей бюджетной системы РФ?
7. Что собой представляют целевые бюджетные фонды?
8. Перечислите государственные внебюджетные фонды.

Глава 3

ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

3.1. Теории государственных финансов российских экономистов

Финансовая наука как самостоятельное явление начала складываться в России в начале XIX в. В этот период появляются первые крупные работы в области финансов. Начало русской финансовой науке положила книга *Н.И. Тургенева* «Опыт теории налогов» (издана в 1818 г.), в которой впервые в России были изучены особенности налогов, их значение для государственного хозяйства и всей экономики страны.

Прагматический подход Расцвет российской финансовой науки — конец XIX — начало XX в., когда были опубликованы самые известные работы российских экономистов и юристов *И. Янжула*, *И. Озерова*, *И. Кулишера*, *П. Ходского*, *В. Лебедева*, *С. Иловайского* и др.

Российские ученые-финансисты разрабатывали как теоретические, так и практические вопросы финансовой науки. В теории они были приверженцами прагматического подхода, сторонниками теории «удовлетворения коллективных потребностей».

Особенно ярко это проявилось в учебнике И. Озерова «Основы финансовой науки»:

> Одни потребности удовлетворяются сами единоличными усилиями, другие — совместно с другими лицами, для чего история выработала союзы людей (государство, община и т.д.). Многие потребности индивидуального характера переходят в настоящее время в разряд потребностей, удовлетворяемых коллективным путем... коллективные потребности в настоящее время требуют громадных средств[1].

[1] *Озеров И.* Основы финансовой науки. М., 1917. С. 5.

И далее:

> финансовая наука изучает финансовое хозяйство, т.е. совокупность отношений, которые возникают на почве добывания союзами публичного характера материальных средств: она изучает те способы, посредством которых эти союзы добывают себе нужные средства, и как эти способы отражаются на других сторонах жизни, почему в одну эпоху преобладают одни способы, а в другую — другие[1].

Основное место в трудах ученых занимало исследование государственных финансов (следует отметить, что в работах этого периода практически не упоминается даже постановка вопроса о финансах частного хозяйства). При этом достаточно подробно исследовались вопросы доходов государства: система доходов, их развитие в различных государствах, порядок и формы взимания налогов в бюджет, контроль за этими процессами со стороны государства, источники покрытия дефицита бюджета, развитие государственного кредита.

Другое направление, которое также подробно изучалось дореволюционными финансистами, — бюджет и местные финансы. Рассматривались вопросы построения государственного бюджета и местных бюджетов, а также бюджетного процесса (в особенности его кассовое устройство).

Социал-демократическое течение В этот же период развивалось социал-демократическое течение в экономической науке, которое было представлено российскими последователями К. Маркса и Ф. Энгельса. Общим для всех социал-демократов был поверхностный подход к исследованию явлений финансовой жизни, основанный на привязке теоретических разработок к сиюминутным потребностям политической борьбы за власть. Наиболее ярким представителем этого течения был *В. Ленин*.

Основное содержание дореволюционных работ В. Ленина — критика государственной финансовой политики России. В многочисленных статьях и выступлениях им была критически рассмотрена система доходов и расходов бюджета, раскрыта социальная характеристика косвенных налогов, показано плачевное финансовое состояние государства в последний предреволюционный период.

---

[1] *Озеров И.* Указ. соч. С. 16.

В 1917 г. В.И. Лениным разрабатывается экономическая платформа партии большевиков, которая была принята VI съездом РСДРП (б). В ней много внимания уделялось вопросам денег, финансов и кредита. В частности, предусматривались национализация и централизация банковского дела, национализация страхового дела, прекращение выпуска бумажных денег, отказ от уплаты внешних и внутренних долгов, изменение налоговой системы путем введения высокого поимущественного налога и налога на прирост имущества, реформа подоходного налога и установление действительного контроля за доходами капиталистов, введение высоких косвенных налогов на предметы роскоши. Практически все эти мероприятия, за исключением стабилизации денежного обращения и реформы налоговой системы, были осуществлены в ходе Октябрьской революции и в первые послереволюционные годы.

Дальнейшее исследование Лениным финансовых проблем было связано в основном с тактическими задачами, возникавшими перед государством. Наиболее активно им были разработаны вопросы финансового контроля, создания нового финансового аппарата, укрепления финансового положения государства, проведения денежной реформы и осуществления финансовой политики государства на различных этапах послереволюционного развития. Анализ работ В. Ленина и других ученых-марксистов начала XX в. показывает, что целостного исследования содержания и роли финансов и основных финансовых категорий (налоги, бюджет, государственный кредит и т.д.) в них осуществлено не было. Следует констатировать лишь изучение некоторых частных вопросов, связанных с управлением финансовым хозяйством государства.

Все это привело к тому, что в первый послереволюционный период изучение финансов строилось в основном на трудах дореволюционных экономистов (И. Янжула, И. Озерова, Л. Ходского) и их последователей (*Я. Торгулова, И. Кулишера, Ф. Менькова*). Такое состояние финансовой науки продолжалось примерно до конца 1920-х годов.

Советская финансовая наука С переходом к директивным методам управления экономикой и финансами появляется необходимость упорядочения и унификации научных представлений о финансах, их подчинения классовой борьбе. Результатом этого является создание науки о *финансах СССР*, доказывающей преимущества советских финансов над финансами капиталистических государств. Период становления этой науки был достаточно длительным — с конца 1920-х до начала 50-х годов.

В первый период (1926—1931) в основном разрабатывались частные вопросы финансов, которые возникали в ходе выполнения

первого пятилетнего плана. Но в то же время делались попытки обобщения новых явлений социалистической практики финансов. Это работы *Д. Кузовкова, Г. Тиктина, А. Буковецкого* и особенно учебник «Краткий курс финансовой науки» *Д. Боголепова,* представляемый автором как «марксистский учебник»[1]. Но цель не была достигнута. Об этом, в частности, говорит определение финансовой науки, которое приводит автор:

> Финансовая наука общества, переходного к социализму, должна изучать общественные отношения, возникающие на почве добывания этим обществом или его ответвлениями средств материального характера, необходимых для существования его государственной организации, служащей орудием для подавления остатков буржуазного общества, для построения социалистического общества[2].

Несмотря на активное использование социалистической фразеологии, содержание финансов у Д. Боголепова (как и у других экономистов этого периода) вытекает из теории «удовлетворения коллективных потребностей», сторонниками которой, как отмечалось, были дореволюционные российские экономисты. Все это привело к тому, что ни одна из разработок теории финансов не стала официально признанной и поддерживаемой, что являлось главным для ее развития в тот исторический период в СССР.

Второй период становления советской финансовой науки (1931—1956) характеризуется формированием единых взглядов на предмет финансов. Классик этого периода *В. Дьяченко* в своих многочисленных работах разработал основы теории финансов: сущность, функции и роль финансов в общественном воспроизводстве, место финансов в распределении национального дохода, состав финансовой системы и некоторые другие вопросы. Дьяченко впервые дал целостное марксистское определение финансов:

> Финансы социалистического государства есть система денежных отношений, на основе которых через плановое распределение доходов и накоплений обеспечивается образование и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных ресурсов государства в соответствии с его функциями и задачами[3].

---

[1] *Боголепов Д.* Краткий курс финансовой науки. Харьков, 1925. С. 11.
[2] Там же. С. 33.
[3] *Дьяченко В.* Вопросы теории финансов. М., 1957. С. 68—69.

Труды В. Дьяченко стали основой для первых официальных учебников «Финансы СССР» (1933) и «Финансы и кредит СССР» (1940). Концентрированно взгляды В. Дьяченко отражены в работе «К вопросам о сущности и функциях советских финансов».

Исследование прикладных вопросов финансовой науки проводилось в этот период в основном по двум направлениям: (1) история развития финансовых категорий. Это работы *К. Плотникова*, посвященные истории бюджета, *А. Зверева* и *Э. Вознесенского*, освещающие развитие финансов в период Великой Отечественной войны; (2) финансовая практика. Эти работы носили описательный характер и активно использовались в системе финансового образования.

Устранение догматических явлений в экономической теории положило конец единомыслию в советской финансовой науке. В конце 1950-х — начале 70-х годов появились многочисленные работы экономистов, посвященные теории финансов. Наиболее значительные из них: А. Александров «Финансы социализма» (1965); А. Бирман «Очерки теории советских финансов» (три выпуска — 1968, 1972, 1975); Э. Вознесенский «Дискуссионные вопросы теории финансов» (1969); Г. Точильников «Социалистические финансы» (1974). В этот же период выходит ряд учебников и учебных пособий «Финансы СССР» и «Финансы и кредит СССР», среди которых особо следует отметить учебник «Финансы СССР» под редакцией М. Шерменева (1977).

Суть дискуссии по вопросам теории финансов сводилась к определению места финансов в системе расширенного воспроизводства. Авторы различных концепций, базируясь на политэкономической теории К. Маркса, делились на две группы. Одна из них считала, что место финансов — это лишь система отношений распределения денежных средств, носящая безэквивалентный характер, поэтому финансы лишь косвенно, через распределение, влияют на отношения производства, обмена и потребления материальных благ. Яркими представителями этой группы ученых были *В. Дьяченко*, *Г. Точильников* и *М. Шерменев*.

Другая группа экономистов (*А. Александров*, *А. Бирман*, *Э. Вознесенский*) придерживалась иной точки зрения. По их мнению, финансовые отношения — суть отношения всех четырех или нескольких стадий воспроизводства. Этот подход характеризует расширительную концепцию финансов.

Исходя из таких различий, лежащих в основе теоретических концепций, отличались и взгляды ученых на производные вопросы (особенности финансовых отношений, функции финансов, границы финансов, состав финансовой системы и др.).

Одновременно с развитием теории финансов в конце 1950-х — начале 60-х годов появился принципиально новый вид прикладных финансовых исследований. Если в 1930-х — начале 50-х годов работы, посвященные организации финансовых отношений на практике, носили в основном описательный или хвалебный характер, то после начала хозяйственной реформы 1960-х годов были опубликованы серьезные работы, носящие критический характер и содержащие разработки по совершенствованию отдельных финансовых инструментов.

В работах А. Бирмана впервые на достаточно высоком уровне были поставлены проблемы финансов предприятий. Им разработаны вопросы использования финансовых категорий в условиях хозяйственного расчета, который в интерпретации автора представлял элементы рыночного хозяйства в условиях социализма, изучены содержание финансовых ресурсов, управление финансами предприятий. Работы Бирмана дали толчок исследованию финансов предприятий в работах экономистов 1960—80-х годов (*Г. Базарова, П. Бунич, М. Романовский, В. Сенчагов, С. Ситарян* и др.).

Исследование проблем бюджетной сферы в этот период велось по двум направлениям: развитие доходов и расходов бюджета; организация местных бюджетов. Комплексное изучение бюджетных вопросов было затруднено из-за недостатка информации и идеологических догм, господствовавших в тот период в финансовой науке. Из крупных работ, посвященных государственному бюджету, следует отметить труды *Я. Либермана, Л. Павловой, Г. Поляка, В. Родионовой, С. Ситаряна.*

Чрезвычайно негативно на изучение страхования повлияла государственная монополия на страховое дело. Теоретические исследования исходили из интерпретации представлений К. Маркса о необходимости, содержании и роли страховых фондов и поэтому не имели достаточной новизны. Прикладные разработки велись в основном в рамках применявшихся Госстрахом видов страхования. Определенный интерес представляли работы *Е. Коломина, Л. Мотылева, Л. Рейтмана*, обобщающие представления того периода о теории и практике страхования.

Много внимания уделялось в этот период анализу и критике финансовых отношений зарубежных стран. С одной стороны, следует выделить крупные работы, посвященные развитию финансов капитализма (*Б. Болдырев, Л. Дробозина, Л. Окунева, Л. Павлова*), а с другой — труды, исследующие особенности и тенденции развития финансовых инструментов в социалистических странах (*Д. Бутаков, Ю. Кашин*).

Состояние финансовой науки в современной России Характеризуя современное состояние финансовой науки в России, следует отметить практическое отсутствие глубоких теоретических трудов в этой области. Работы некоторых авторов носят скорее описательный, чем методологический и методический характер, другие — направляют свои усилия на адаптацию существовавших воззрений и инструментария к современным условиям, работы третьих являются компилятивным изложением трудов зарубежных авторов.

Все это объясняется несколькими обстоятельствами:

(1) исчез фетиш единой теоретической базы исследований марксистской политэкономии. Проведение дискуссий по старым направлениям стало малоактуальным, так как все основные аргументы сторонами уже были изложены;

(2) исследование прикладных вопросов финансов значительно затруднено из-за неподготовленности большинства экономистов к применению современной методологии изучения явлений рыночной экономики и отсутствия стабильной финансовой информации;

(3) отсутствует устойчивая законодательная база для развития фундаментальных и прикладных исследований в области финансов.

3.2. Западные теории государственных финансов

Формирование основ финансовой науки происходило в процессе развития европейскими учеными политической экономии, в поисках «золотой середины» между рынком и государством в организации хозяйственной жизни в стране. В первую очередь речь шла о производстве частных и общественных благ, т.е. о функциях рынка и государства в национальной экономике. Другими словами, были поставлены вопросы о необходимости участия государства в экономике, о границах его вмешательства в хозяйственную деятельность компаний, населения (рынка), о показателях его экономической эффективности и т.п.

На начальных этапах формирования самостоятельной науки политической экономии ее объектом стала сфера обращения товаров, а не их производство. Первая школа политической экономии — *меркантилизм* (XVI—XVIII вв.) — стала выразителем интересов купечества, которое и развивало мировую торговлю и которому государство должно было помогать в расширении его международной деятельности. Меркантилизм характеризуется двумя чертами: богат-

ство отождествляется с деньгами (государство считается тем богаче, чем больше денег оно имеет), а накопление денежного богатства связывается с активной ролью государства, с сильной государственной властью.

Меркантилизм и протекционизм В 1615 г. *Антуан де Монкретьен* (1575—1621) опубликовал «Трактат политической экономии», давший название будущей науке. В фокусе исследований меркантилистов оказались проблемы торгового и платежного балансов, на которые, по их мнению, и должно было активно воздействовать абсолютистское государство. Торговая буржуазия стремилась отождествить свои интересы с национальными, общегосударственными.

Протекционистская политика стала выражением временного союза дворянства и торговой буржуазии. Протекционизм представлял собой экономическую политику государства по защите внутреннего рынка от иностранной конкуренции. В узком смысле под протекционизмом понимается таможенная политика, проводимая в целях ограничения или недопущения товаров иностранного происхождения на внутренний рынок. А в широком смысле протекционизм представлен системой мер, направленных на защиту интересов национальных производителей, а также на поощрение и стимулирование национального производства.

Распространение мануфактурного и становление машинного производства заставили классиков политической экономии обратиться к исследованию источников капиталистического богатства и роли государства в его наращивании уже не в сфере обращения, а в сфере производства.

Однако в центре внимания даже лучших представителей классической политической экономии был не сам общественный процесс производства и роль государства в его осуществлении, а государственное вмешательство в создание внешнего его результата — капиталистического богатства. Так, А. Смит уделял наибольшее внимание условиям его производства и накопления, Д. Рикардо — факторам распределения, С. де Сисмонди — структуре потребления.

В отличие от меркантилистов *Адам Смит* (1723—1790) в «Богатстве народов» (1776) подчеркивал значение государства с точки зрения, во-первых, охраны и защиты частной собственности от посягательств со стороны как других членов данного общества, так и зарубежных стран и, во-вторых, производства таких благ, которые не выгодны частным производителям. *Давид Рикардо* (1772—1823) посвятил свое основное сочинение «Начала политической экономии и налогового обложения» (1817) анализу основ налогообложе-

ния. *Джон Стюарт Милль* (1806—1873) в «Принципах политической экономии» (1848) вплотную подошел к пониманию «провалов» (неэффективности, неспособности) рынка, обоснованию необходимости вмешательства государства в экономическую жизнь общества.

Однако в 30-е годы XIX в. либеральная доктрина разделилась на два направления: классическую либеральную, которая отстаивала свободу предпринимательства и невмешательство государства в экономику, и современную реформистскую либеральную концепцию, которая, не отказываясь от базовых либеральных ценностей, ратовала за активную роль государства. Во главе этого направления стояли И. Бентам, Дж. Милль, Д.С. Милль.

Либеральный реформизм и теории благосостояния *Иеремия Бентам* (1748—1832) считал, что гармония интересов («арифметика счастья») достижима при разумном законодательстве, поэтому он выступал как последовательный сторонник либеральных реформ в области законодательства. Он критиковал наследственную аристократию и боролся за дальнейшую демократизацию избирательного права. Его концепция общественной политики включала требования к обеспечению государством прожиточного минимума, безопасности, достатка и равенства. Позднее она была поддержана и развита Дж. Миллем и Д.С. Миллем.

Именно в рамках либерального реформизма была поставлена проблема активного вмешательства государства в экономику как фактора прогрессивного развития. Однако под вмешательством государства в экономику имелась в виду не экономическая политика в современном смысле слова (кредитно-денежная, бюджетно-налоговая и т.д.), а законодательная деятельность, направленная на регулирование рабочего дня, условий труда, уровня минимальной заработной платы, а также регулирование (при необходимости) социальных конфликтов. Эти идеи получили дальнейшее развитие в трудах представителей французской и немецкой экономической теории, выступавших за сильное патерналистское государство, которое «отечески» относится к своим подданным, проводя политику благотворительности и учета интересов работающих. Однако не эти концепции определяли основное направление развития экономической теории.

По мере того как борьба с феодальной идеологией отходила на задний план, философия хозяйства вытеснялась практическими рекомендациями. *Альфред Маршалл* (1842—1924) отводил государству уже более скромную роль. В частности, анализу государства была посвящена лишь последняя, пятая книга «Принципов экономикс»

(1890). В ней он освещал традиционные вопросы налогообложения, хотя аспекты выбирал уже новые — проблему перемещения налогового бремени.

Критика вмешательства государства в экономику получила обоснование в трудах *Леона Вальраса* (1834—1910), в частности «Очерках социальной экономии. Теории распределения общественного богатства» (1896). Здесь автор выступает за минимизацию роли государства, функции которого должны быть ограничены лишь производством общественных благ и контролем над монополиями. Такое ограничение экономических функций позволяет снизить уровень налогов, главными из которых, по мнению Вальраса, должны быть налоги не на доходы, а на собственность.

Итальянский экономист *У. Мацолла* (1850—1899), исследовавший проблемы государственных финансов, фактически первым четко и ясно сформулировал природу общественных благ (1890). Уже в 1896 г. шведский экономист *Кнут Викселль* (1851—1926) показал, что разрыв между предельными частными издержками (marginal private costs — MPC) и социальными издержками (marginal social costs — MSC) может быть покрыт за счет налогов и государственных расходов, причем определить требуемое количество общественных благ можно лишь политическим путем — через голосование.

С четким разделением благ на индивидуальные и общественные, которые объективно должны производить и обменивать на рынке частные предприятия или производить и распределять государство, перед учеными встала проблема их качественного различия, с одной стороны, и сложения в целях максимизации общественного благосостояния — с другой. Эта проблема была поднята *Вильфредо Парето* (1848—1923) в «Курсе политической экономии» (1896—1897) и в «Богатстве и благосостоянии» (1912), а также *Артуром Сесилем Пигу* (1877—1959) в «Экономической теории благосостояния» (1920). Эти труды дали импульс для разработки критериев оценки благосостояния *Н. Калдором* (1853—1956), *Т. Ситовски* (1889—1963), *А. Бергсоном* (1893—1972), *Э. Линдалем* (1903—1980) и др.

Кейнсианство Однако подлинную революцию в экономической теории произвела опубликованная в 1936 г. «Общая теория занятости, процента и денег» *Джона Мейнарда Кейнса* (1883—1946). С его именем связано рождение нового направления западной экономической мысли — *кейнсианства*, поставившего в центр внимания проблемы экономической и финансовой политики государства. Кейнс отказался от некоторых основных постулатов неоклассиче-

ского учения, в частности от рассмотрения рынка как идеального саморегулирующегося механизма, поскольку он не в состоянии обеспечить «эффективный спрос». По мнению Кейнса, стимулировать его должно государство, используя для этого кредитно-денежную и бюджетную политику. Эта политика должна поощрять частные инвестиции и увеличение потребительских расходов таким образом, чтобы способствовать наиболее быстрому росту национального дохода. Практическая направленность теории Кейнса обеспечила ей широкую популярность в послевоенные годы. Она стала идеологической программой смешанной экономики и теории «государства всеобщего благосостояния» (welfare state).

С начала 1950-х годов неокейнсианцы (*Р. Харрод, Е. Домар, Э. Хансен* и др.) активно работали над проблемой экономической динамики, и прежде всего темпов и факторов роста, стремясь найти оптимальное соотношение между занятостью и инфляцией. На это же была направлена и концепция *«неоклассического синтеза» Пола Самуэльсона* (р. 1915), который пытался органически соединить методы рыночного и государственного регулирования. Это позволило ему сформулировать современную версию теории общественных благ в статье «Чистая теория общественных расходов» (1954).

В 1960—1970-е годы посткейнсианцы — *Джоан Робинсон* (1903—1983), *Пьеро Сраффа* (1898—1983), *Николас Калдор* (1908—1986) и др. — предприняли попытку дополнить кейнсианство идеями Д. Рикардо. Неорикардианцы выступили за более равномерное распределение доходов, ограничение рыночной конкуренции, осуществление государством системы эффективных мер, направленных на борьбу с инфляцией.

Однако в 1970-е годы наступил период разочарования в кейнсианстве, поскольку предлагаемые им рецепты оказались недостаточно эффективными, чтобы остановить одновременное усиление инфляции, падение производства и увеличение безработицы (феномен стагфляции). Кейнсианская теория не сумела полностью вытеснить неоклассическую, а попытка объединить обе парадигмы в форме неоклассического синтеза не увенчалась успехом, поскольку такой синтез не отличался цельностью. В частности, при анализе макроэкономических процессов отрицались те предпосылки, из которых исходили в микроэкономике. Более того, в 1970—1980-е годы новые направления неоклассики (монетаризм — школа экономической мысли, акцентирующая внимание на изменениях в количестве денег, находящихся в обращении, как определяющей функции цен, доходов и занятости, а также новая классическая экономика, теория общественного выбора) заметно потеснили кейнсианство.

Неинституционализм Развитие неоинституционализма способствовало переосмыслению роли государства, вмешательство которого неоинституционалисты оценивали с позиций снижения экономической эффективности рыночного механизма. Так, известная теорема (1960) *Рональда Коуза* (р. 1910) ставит под вопрос границы государственного вмешательства в экономику с помощью финансовых инструментов. Институциональная теория рассматривает невозможность развития сложных форм обмена без активного участия государства, которое должно состоять в спецификации прав собственности и юридическом и финансовом обеспечении выполнения контрактов. Обладая монополией на применение насилия по отношению к хозяйствующим субъектам, государство может перераспределять права собственности и в свою пользу, что позволяет ему присваивать значительную часть доходов общества и создавать для этого неэффективные институты. Так появляются группы собственников с особыми интересами, заинтересованные изменять «правила игры» в свою пользу для получения политической ренты.

Теория общественного выбора При всех расхождениях подходов в трактовке роли государства ни монетаристы, ни неоклассики, критиковавшие кейнсианцев, не ставили под сомнение надежность самого механизма принятия государством решений в области экономики и финансов. Однако сторонники сформировавшейся в 1950–1960-е годах теории общественного выбора (*Дж. Бьюкенен, Г. Таллок, М. Олсон, Д. Мюллер, Р. Толлисон, У. Нисканен* и др.) поставили под сомнение результативность (эффективность) государственного вмешательства в экономику, которая проявляется в таких финансовых показателях, как национальный доход, сбалансированный государственный бюджет, социальные программы государства и т.п.

Последовательно развивая принципы классического либерализма и методы маржинального анализа, они начали активно исследовать политические, юридические и социологические области, сделав объектом анализа сам процесс принятия правительственных решений в области перераспределения ВВП, регулирования сферы финансовых операций, получивший название «*экономический империализм*».

Будучи сторонниками методологического индивидуализма, они доказывали, что нет непреодолимой границы между бизнесом и политикой, разрушая этим миф о патерналистском государстве. По их мнению, «рациональные политики» поддерживают прежде всего те программы, которые способствуют росту их престижа и повышают шансы победы на очередных выборах. Таким образом, теория

общественного выбора распространила принципы индивидуализма не только на всю коммерческую деятельность, но и на финансовую деятельность самого государства.

Формирование основ финансовой науки происходило в процессе развития европейскими учеными старой и новой политической экономии по проблеме взаимодействия рынка и государства, их роли в национальной экономике, факторов, от которых зависит усиление рыночных или государственных методов регулирования предпринимательской деятельности.

Длительный путь исторического развития хозяйственной деятельности подтвердил общую для любой экономики закономерность: в конечном итоге в обществе остаются те формы организации общественного воспроизводства, а также те его участники, которые оказались наиболее результативными, эффективными в своей сфере деятельности. В данном случае речь идет как о формах организации производства (частное или государственное, индивидуальной собственности или корпорации и т.п.), так и об основных участниках экономических процессов. В современных условиях к ним можно отнести домашние хозяйства, предприятия и государство. Появление финансов связано с возникновением, развитием и деятельностью одного из них — государства.

Будем исходить из марксистского подхода, который предполагал, что любой общественный институт (в нашем случае государство) существует потому, что в этом качестве он необходим обществу. Так, центральные и местные органы власти призваны обеспечивать внутренний порядок, формулировать правила, определяющие характер и механизм существования и развития экономической системы, способствовать соблюдению необходимых для этого правил. Таким образом, появление государства вызвано, в частности, необходимостью поддерживать условия для эффективной деятельности хозяйствующих субъектов. В этой связи цель государства, его рациональность связаны непосредственно со служением интересам экономических агентов. И оценка эффективности или неэффективности государства будет связана со степенью реализации этой функции.

Вместе с тем классическая экономическая теория определяла следующую зависимость в обществе: появление того или иного экономического явления объективно обусловлено интересами экономических агентов. А раз это так, то в обществе должен существовать механизм перераспределения средств в пользу государства, которые и будут обеспечивать исполнение государством его функций. Исторически именно с необходимостью обеспечения деятельности

государства (или другого подобного центра) было связано явление «финансы».

Другими словами, производители, потребители и государство, будучи заинтересованными в получении все большей результативности своей деятельности, должны выполнять необходимые для этого функции. При рассмотрении экономической системы приоритетной функцией государства является производство и предложение *общественных благ,* которые в отличие от *частных благ,* производимых в рыночных условиях, дешевле для общества концентрировать в руках государства. Фактически вся эволюция товарно-денежных отношений сопровождалась перераспределением сфер экономической деятельности между государством и частным бизнесом, исходя из принципа сокращения издержек и достижения большей общественной эффективности.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Объясните, почему дореволюционных российских экономистов считают сторонниками теории удовлетворения коллективных потребностей.
2. Охарактеризуйте периоды становления советской финансовой науки.
3. Объясните суть дискуссии по вопросам теории финансов.
4. Каково современное состояние российской финансовой науки?
5. Назовите основные западные школы государственных финансов.
6. Какое отношение к теории финансов имели меркантилизм и протекционизм как школы политической экономии? Назовите представителей этих школ.
7. Представители какой концепции ратовали за позитивную роль государства и финансов в регулировании процесса производства ВВП?
8. В чем состоит различие взглядов А. Маршалла и Дж.М. Кейнса на роль государственных финансов в макроэкономике?
9. Какова роль финансов в современных теориях «общественного благосостояния»?

Раздел II

ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Глава 4

БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА

4.1. Социально-экономическая сущность и роль бюджета

Формирование бюджета Во всех государствах в результате деятельности хозяйствующих субъектов создаются валовой внутренний продукт и национальный доход. Произведенный в сфере материального производства национальный доход проходит последовательно стадии *распределения* и *перераспределения*. Важнейшую роль в перераспределении и дальнейшем использовании национального дохода играет *бюджет*. В процессе перераспределения национального дохода страны часть его в денежной форме поступает в бюджет и образует централизованный фонд финансовых ресурсов.

Бюджет представляет собой форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства.

Бюджет выражает часть распределительных отношений между государством, с одной стороны, а с другой — между предприятиями и населением, связанным с формированием и использованием общегосударственного фонда финансовых ресурсов. Содержание этих отношений обусловлено задачами, решаемыми государством в тот или иной исторический период.

Формирование бюджета самым непосредственным образом связано с развитием национального дохода страны и его перераспределением. Основными финансовыми методами перераспределения национального дохода являются:

(1) образование и использование денежных накоплений (прибыли, налог на добавленную стоимость, платежи в социальные внебюджетные фонды);
(2) организация налогов;

(3) финансирование отраслей народного хозяйства;
(4) формирование и использование общественных фондов потребления, страховых и резервных фондов.

Во всех этих процессах большую роль играет бюджет. С помощью бюджета государственные и территориальные власти получают финансовые ресурсы для содержания аппарата управления, армии, осуществления социальных мероприятий, реализации экономических задач, т.е. для выполнения возложенных на них функций.

В то же время бюджет правомерно рассматривать как экономическую категорию, которая выражает определенные экономические отношения. Государство использует бюджет в качестве одного из основных инструментов обеспечения непосредственно своей деятельности, а также важнейшего инструмента проведения экономической и социальной политики.

Функции бюджета Как экономическая категория бюджетные отношения являются составной частью финансовых отношений, поэтому им присущи и основные функции финансов.

Бюджет выполняет следующие функции:
(1) перераспределение национального дохода;
(2) государственное регулирование и стимулирование экономики;
(3) финансовое обеспечение социальной сферы и осуществление социальной политики государства;
(4) контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств.

Распределительная функция бюджета проявляется через формирование и использование централизованных фондов денежных средств по уровням государственной и территориальной власти и управления. В развитых странах через бюджеты разных уровней перераспределяется от 30 до 50% национального дохода. С помощью бюджета государство регулирует хозяйственную жизнь страны, экономические отношения, направляя бюджетные средства на поддержку или развитие отраслей, регионов. Регулируя таким образом экономические отношения, государство способно целенаправленно ускорять или сдерживать темпы производства, рост капиталов и частных сбережений, изменять структуру спроса и потребления.

Перераспределение национального дохода через бюджет происходит через две взаимосвязанные, проистекающие одновременно и непрерывно стадии: (1) образование доходов бюджета; (2) использование бюджетных средств (расходы бюджета).

В ходе формирования доходов бюджета и использования бюджетных средств решаются задачи *государственного регулирования* экономических и социальных процессов в стране.

Доходы бюджета представляет собой: (1) экономические отношения между государством, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами и гражданами — с другой; (2) также это денежные средства, поступающие в распоряжение органов государственной власти и местного самоуправления.

В процессе образования доходов бюджета происходит императивное изъятие в пользу государства части национального дохода. На этой основе возникают финансовые взаимоотношения государства с предприятиями и населением.

Бюджет активно участвует в распределении прибыли предприятий и хозяйственных организаций. Существует известная зависимость между формами и величиной изъятия в бюджет части прибыли предприятий и их заинтересованностью в результатах работы. От того, насколько совершенны формы изъятия в бюджет части прибыли, зависит заинтересованность предприятий в лучшем использовании производственных ресурсов, повышении уровня рентабельности и увеличении прибыли.

Расходы бюджета — это экономические отношения, возникающие в ходе использования централизованных фондов денежных средств между государством, с одной стороны, и организациями, учреждениями и гражданами — с другой.

Путем централизации в бюджете части финансовых ресурсов государство получает возможность обеспечивать денежными средствами общегосударственные потребности — ускоренное развитие прогрессивных отраслей народного хозяйства, воспроизводство квалифицированной рабочей силы, развитие науки и техники, обороноспособность страны.

Посредством бюджета национальный доход *перераспределяется* по территории, а также из производственной в *непроизводственную сферу*, для чего за счет бюджета создаются денежные фонды для финансирования потребностей в области здравоохранения, образования, культуры, управления, обороны.

Через бюджеты путем бюджетного финансирования перераспределяются финансовые ресурсы между отраслями производственной сферы в целях их пропорционального развития.

Пользуясь бюджетом как основным орудием перераспределения национального дохода, государство направляет средства в первую очередь в те отрасли народного хозяйства и те экономические районы, которые требуют на данном этапе первоочередного развития,

т.е. посредством бюджета производится межтерриториальное и межотраслевое перераспределение национального дохода. Тем самым соблюдаются интересы экономического развития страны в целом и интересы пропорционального развития регионов.

Через государственный бюджет проходит *финансирование* научных учреждений, осуществляющих фундаментальные научные исследования, которые, в свою очередь, являются основой для развития прикладной науки и создания новой техники. Направляя через бюджет необходимые средства в наиболее перспективные отрасли науки, государство тем самым обеспечивает развитие производительных сил страны.

Все это позволяет координировать экономическую жизнь государства, рационально размещать денежные и материальные ресурсы во всем народном хозяйстве, способствует техническому прогрессу и усиливает экономический потенциал государства.

Большую роль в экономическом и культурном строительстве на местах играет *бюджетное регулирование*. При помощи бюджетного регулирования осуществляется в широком масштабе межтерриториальное распределение средств, наделение необходимыми источниками доходов региональных и местных бюджетов, которые являются финансовой базой территориальных органов власти, и тем самым укрепляется их связь со всей экономикой страны.

Одновременно с распределительной действует и *контрольная* функция бюджета, которая предполагает возможность и обязательность государственного контроля за поступлением и использованием бюджетных средств.

4.2. Бюджетное устройство и бюджетная система

Бюджетное устройство определяет организацию государственного бюджета и бюджетной системы страны, взаимоотношения между ее отдельными звеньями, правовые основы функционирования бюджетов, входящих в бюджетную систему, состав и структуру бюджетов, процедурные стороны формирования и использования бюджетных средств и др.

Основы бюджетного устройства определяются формой государственного устройства страны, действующими в ней основными законодательными актами, ролью бюджета в общественном воспроизводстве и социальных процессах.

Составляющей частью бюджетного устройства является бюджетная система.

Бюджетная система — это совокупность бюджетов государства, административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов, основанная на экономических отношениях, государственном устройстве и правовых нормах. Бюджетная система является главным звеном финансовой системы государства.

Бюджетная система и форма государственного устройства Построение бюджетной системы зависит от формы государственного и административного устройства страны. По степени распределения власти между центром и административно-территориальными образованиями все государства подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные.

Унитарное (единое) государство — это форма государственного устройства, при которой административно-территориальные образования не имеют собственной государственности или автономии. В стране действует единая конституция, общая для всех систем права, и единые органы власти, централизованное управление экономическими, социальными и политическими процессами в государстве. Бюджетная система унитарного государства состоит из двух звеньев — *государственного и местных бюджетов.*

Федеративное (объединенное, союзное) государство — это форма государственного устройства, при которой государственные образования или административно-территориальные образования, входящие в государство, имеют собственную государственность и обладают определенной политической самостоятельностью в пределах распределенных между ними и центром компетенций. Бюджетная система федеративных государств трехзвенна и состоит из *федерального бюджета, бюджетов членов федерации и местных бюджетов.*

Конфедеративное (союзное) государство — это постоянный союз суверенных государств, созданный для достижения политических или военных целей. Бюджет такого государства формируется из взносов входящих в конфедерацию государств. У государств — членов конфедерации действуют *свои бюджетные и налоговые системы.*

За более чем тысячелетнюю историю России ее бюджетное устройство и бюджетная система прошли путь от княжеской казны и системы унитарного государства до системы, основанной на федеративном государственном устройстве.

Основы бюджетного устройства Российской Федерации определяются Конституцией страны и ее государственным устройством как федеративной республики, субъектами Федерации, которыми являются республики в составе Российской Федерации, края, области, автономные округа.

Уровни бюджетной системы РФ Построение бюджетной системы Российской Федерации основано на Конституции РФ и конституциях республик в составе РФ. В соответствии с *Конституцией РФ* (ст. 71 и 132) и *Бюджетным кодексом РФ* (ст. 10) бюджетная система Российской Федерации состоит из трех уровней:

(1) федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
(2) бюджетов субъектов Федерации (региональных бюджетов) и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;
(3) местных бюджетов.

В настоящее время бюджетная система Российской Федерации включает: федеральный бюджет, 21 республиканский бюджет республик в составе РФ, 55 краевых и областных бюджетов и бюджетов городов Москвы и Санкт-Петербурга, один областной бюджет автономной области, десять окружных бюджетов, автономных округов и около 29 тысяч местных бюджетов (районные, городские, поселковые и сельские бюджеты).

Следует отметить, что в состав федерального и территориальных бюджетов (бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов) входят *целевые бюджетные фонды*, формирующиеся за счет целевых источников и имеющие целевое расходование средств. В числе таких фондов — дорожный, экологический, воспроизводства минерально-сырьевой базы, восстановления и охраны водных ресурсов и др.

Схема консолидированного бюджета РФ приведена на рис. 4.1.

Бюджеты, входящие в бюджетную систему РФ, самостоятельны и не включаются друг в друга, т.е. бюджеты субъектов Федерации не включаются в федеральный бюджет, а местные бюджеты не включаются в региональные бюджеты.

Кроме федерального и территориальных бюджетов (бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов) в бюджетную систему входят *государственные внебюджетные фонды* (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный внебюджетный фонд и внебюджетные фонды субъектов РФ обязательного медицинского страхования). Средства этих фондов по экономическому содержанию и направленности их использования мало чем отличаются от бюджетных средств. До 1991 г. они входили в состав государственного бюджета, в настоящее время имеется тенденция включения внебюджетных фондов в бюджет. Так, в 1999 г. в бюджет включены средства внебюджетного Федерального дорожного фонда РФ.



Рис. 4.1. **Схема консолидированного бюджета Российский Федерации**

Принципы функционирования бюджетной системы РФ Функционирование бюджетной системы РФ основано на следующих основополагающих принципах: (1) единство бюджетной системы; (2) разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; (3) самостоятельность бюджетов разных уровней; (4) полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; (5) сбалансированность бюджета; (6) эффективность и экономность использования бюджетных средств; (7) общее покрытие расходов бюджета; (8) гласность; (9) достоверность бюджета; (10) адресность и целевой характер использования бюджетных средств.

Принцип единства бюджетной системы — это единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за нарушения бюджетного законодательства, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, региональных и местных бюджетов.

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации означает закрепление (полностью или частично) соответствующих видов доходов и полномочий по осуществлению расходов за органами власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Важнейшим является *принцип самостоятельности* всех бюджетов, который означает:

(1) право законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

(2) наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы, определяемых в соответствии с законодательством РФ;

(3) законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов;

(4) право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств соответствующих бюджетов;

(5) право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;

(6) недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов предполагает, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иные обязательные поступления подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе РФ.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что каждый бюджет должен быть сбалансирован, т.е. объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств предполагает, что при составлении и исполнении бюджетов органы власти и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип общего покрытия расходов означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов из источников финансирования его дефицита.

Принцип гласности предполагает: (1) обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления; (2) обязательную открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа государственной власти, либо между законодательным (представительным) и исполнительным органами государственной власти.

Принцип достоверности бюджета — это надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

4.3. Реформирование бюджетной сферы в Российской Федерации

Действовавший в течение многих десятилетий механизм управления общественными финансами в нашей стране в целом обеспечивал централизацию финансовых ресурсов в бюджетную систему государства и использование их для выполнения функций, возложенных на государственные и муниципальные органы власти.

Следует признать, что этот механизм был создан и приспособлен для централизованного управления экономическими и социальными процессами в стране. Изменение политического строя и экономических основ в государстве, нашедшее отражение в Конституции РФ 1993 г., новые задачи, стоящие перед бюджетной сис-

темой, четко высветили недостатки действующего механизма управления общественными финансами. Главный недостаток заключался в том, что этот механизм был ориентирован не на управление результатами, а на управление затратами.

Обеспечение экономической и социальной стабильности в государстве, повышение эффективности использования бюджетных средств потребовали проведения в стране бюджетных реформ, цель которых заключается в:

- поддержании макроэкономической и финансовой стабильности в государстве;
- обеспечении выполнения и создании условий для оптимизации расходных обязательств всех уровней власти в стране;
- повышении отдачи от бюджетных ассигнований и достижении на этой основе более высокого экономического и социального эффекта;
- формировании налоговой системы, стимулирующей экономический рост и обеспечивающей необходимый уровень доходов бюджетной системы;
- оптимизации управления государственным долгом и финансовыми активами;
- обеспечении прозрачности, стабильности финансовой системы и финансовых институтов страны.

Бюджетные реформы начались с первых лет перехода к рыночной экономике. Уже в 1991 г. были разработаны и изданы два основополагающих закона: Закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. № 1734-1 и Закон «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 июля 1991 г. № 146-ФЗ, заложившие новые основы формирования и функционирования бюджетной и налоговой систем нашего государства.

В 1991 г. вместо действовавших раздельных для федерального и территориальных бюджетов классификаций была введена единая бюджетная классификация, объединившая в одном документе однородные доходы и расходы федерального, региональных и местных бюджетов.

Важным этапом реформирования межбюджетных отношений стал Закон «О финансовых основах местного самоуправления» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ, регламентировавший формирование и использование финансовых ресурсов местного самоуправления, впервые определивший состав местных финансов и принципы их образования и установивший, что формирование местных бюджетов основывается на государственных минимальных социальных стандартах и социальных нормах.

В 1997 г. была введена новая бюджетная классификация, отразившая изменения в планировании, исполнении и учете бюджетных доходов и расходов. В 1998 г. были приняты Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, установившие основы действующих в настоящее время бюджетной и налоговой систем, а также бюджетного процесса.

Бюджетные реформы проводились и продолжают проводиться по следующим важнейшим направлениям:

(1) реформирование межбюджетных отношений;
(2) реформирование бюджетного процесса;
(3) реформирование бюджетной сети (реорганизация бюджетных учреждений).

В рамках первого направления Правительство РФ Постановлением от 30 июля 1998 г. № 862 утвердило «Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг.». Продолжением работы в этом направлении стала «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», одобренная Правительством РФ, и издание в 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ. Издание этого закона повлекло внесение существенных изменений в 2003 г. в Бюджетный кодекс РФ. Главным итогом реформирования межбюджетных отношений стало разделение уровней бюджетной системы России с определением на постоянной основе для каждого ее уровня полномочий, доходов и расходных обязательств.

В 2005 г. Министерство финансов РФ разработало «Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и повышения качества управления общественными финансами в Российской Федерации на 2006—2008 годы».

В рамках второго направления реформирование бюджетного процесса началось с подготовки и утверждения Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2005 г. № 118 «Положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации», а также с подготовки и одобрения Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах».

Эта Концепция и утвержденный Правительством РФ План мероприятий по ее реализации в 2004—2006 гг. предусматривают: осуществление мероприятий по внедрению среднесрочного планирования и исполнения бюджета, ориентированных на результаты; введение новой бюджетной классификации и бюджетного учета; изменение процедур составления исполнительными органами и рассмотрения представительными органами власти проектов бюджетов.

В рамках третьего направления бюджетных реформ в ближайшее время предстоит решить задачи по оптимизации сети бюджетных учреждений, их реорганизации, внедрению новых форм их финансирования, разработке и использованию методов финансирования бюджетных расходов, ориентированных на результат. С этой целью Правительство РФ в сентябре 2003 г. одобрило «Принципы реструктуризации бюджетного сектора».

Более подробно реформирование в бюджетной сфере будет рассмотрено в соответствующих главах этого учебника.

4.4. Консолидированный бюджет

Понятие «консолидированный бюджет» было включено в Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. в связи с упразднением Государственного бюджета Российской Федерации, в который входили все звенья бюджетной системы России. В ст. 8 этого Закона зафиксировано, что единство бюджетной системы обеспечивается не только единой правовой базой, единством бюджетной классификации и документации, но и представлением необходимой статистической и бюджетной информации для составления консолидированных бюджетов. В ст. 165 Бюджетного кодекса РФ также отмечается обязанность Министерства финансов РФ составлять отчет об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации.

Консолидированный бюджет Российской Федерации — это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. Он включает федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

Консолидированный бюджет субъекта РФ включает региональный бюджет, т.е. бюджет субъекта РФ, и местные бюджеты.

Консолидированный бюджет муниципального района включает бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений.

Консолидированные бюджеты РФ и субъектов Федерации не рассматриваются и не утверждаются законодательными (представительными) органами власти всех уровней. Эти бюджеты являются в первую очередь *статистическим сводом* бюджетных показателей, характеризующим агрегированные данные по доходам и расходам,

источникам поступления средств и направлениям их использования по территории в целом РФ и отдельных субъектов Федерации.

Показатели консолидированных бюджетов используются в бюджетном планировании. В частности, при определении величины нормативов отчислений от регулирующих налогов в бюджеты субъектов Федерации и размеров дотаций в расчет принимаются объемы консолидированных бюджетов административно-территориальных образований.

Важна роль показателей консолидированных бюджетов и при анализе формирования и использования централизованного финансового фонда страны, т.е. суммы всех финансовых ресурсов, поступающих в бюджетную систему. Так, используя показатель консолидированного бюджета РФ, определяют степень централизации финансовых ресурсов, создаваемых в стране и отражаемых в сводном финансовом балансе государства.

Без расчета показателей консолидированных бюджетов невозможно сводное финансовое планирование, так как многие показатели сводного финансового баланса государства и территориальных сводных финансовых балансов берутся из консолидированных бюджетов. В *доходной* части баланса используются следующие бюджетные данные: налог на добавленную стоимость и акцизы, подоходный налог с физических лиц, налог на имущество, налоги на внешнюю торговлю, внешнеэкономические операции и доходы от внешнеэкономической деятельности, средства бюджетных целевых фондов, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, доходы от государственной собственности или деятельности, включая доходы от продажи имущества. *Расходная* часть сводного финансового баланса включает следующие бюджетные показатели: затраты на государственные инвестиции, расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет бюджета, государственные дотации, расходы на воспроизводство минерально-сырьевой базы, расходы на науку из бюджета, расходы на оборону, расходы на содержание органов государственной власти, правоохранительных органов, судов прокуратуры, расходы по внешнеэкономической деятельности, образование резервных фондов и др.

Большую роль играют показатели консолидированных бюджетов в перспективном планировании в целом и перспективном финансовом планировании в частности. При разработке прогнозов экономического и социального развития государства, территорий используются финансовые показатели, в основе которых показатели консолидированных бюджетов.

Разработка экономико-математических моделей прогнозирования бюджетов также основана на данных консолидированных бюд-

жетов. Для расчета финансовых ресурсов на перспективу исследуются корреляционные связи между объемами доходов консолидированных бюджетов и такими переменными, как ВВП, национальный доход, объем валовой продукции промышленности, сельского хозяйства.

Показатели консолидированных бюджетов используются также при расчетах, характеризующих различные виды обеспеченности жителей страны, территорий, например бюджетные расходы на одного жителя на медицинское обслуживание, образование и другие среднедушевые бюджетные доходы. В свою очередь, среднебюджетные показатели являются критериями для сравнительного анализа состояния отдельных территорий. Показатели консолидированного бюджета страны используются для сравнения с аналогичными *показателями других государств.*

Объем консолидированного бюджета Российской Федерации в 2004 г., состав его показателей характеризуют данные табл. 4.1. Как следует из таблицы, в бюджетных доходах РФ главенствуют налоговые доходы (более 90%). Наиболее весомыми доходами бюджета являются косвенные налоги — налог на добавленную стоимость и акцизы (более 24%). Если к ним прибавить импортные и экспортные пошлины, то их доля возрастает до 40%.

Налоги, связанные с производством (налог на прибыль), относительно невелики и составляют примерно 16% всех бюджетных доходов. Даже если к ним прибавить налоги на имущество предприятий, то в совокупности эти доходы составляют не более 22%.

Главная причина превалирования в бюджете косвенных налогов — резкий спад производства и снижение прибыли. В то же время высокий уровень государственных расходов вызывает необходимость привлечения в бюджет доходов за счет косвенного обложения.

Неналоговые доходы бюджета не превышают 8%. В их числе наиболее значительны поступления от целевых бюджетных фондов (1,2%) и доходы от использования принадлежащего государству имущества (6%). Бывшие когда-то весомым источником, доходы от внешнеэкономической деятельности составляют примерно 1%.

Следует отметить, что в консолидированный бюджет Российской Федерации мобилизуется более 55% всех финансовых ресурсов, создаваемых в государстве, что составляет более 30% к ВВП.

Бюджетные расходы Российской Федерации в 2004 г. иллюстрирует табл. 4.2.

Как видим, 2/3 бюджетных ассигнований составляют непроизводительные расходы, в их числе расходы на управление и правоохранительную деятельность — более 13%, оборону — около 10%, об-

служивание государственного долга — 5%, социально-культурные расходы — более 30%.

Таблица. 4.1. **Доходы консолидированного бюджета Российской Федерации за 2004 г.** (млн руб.)

Показатель	*Консолидированный бюджет РФ*		
	Сумма	%	
		к итогу	*к ВВП*
1	2	3	4
Доходы			
В том числе	5 429 886	100	32,3
I. *Налоговые доходы, из них:*	4 942 072	91,0	29,4
1) налог на прибыль организаций	867 596	15,9	5,2
2) налог на доходы физических лиц	574 539	10,6	3,4
3) налог на игорный бизнес	10 060	0,2	0,05
4) единый социальный налог	442 218	8,1	2,7
5) налог на добавленную стоимость	1 069 691	19,7	6,4
6) акцизы	239 457	4,4	1,5
7) налоги на совокупный доход	50 618	0,9	0,3
8) налоги на имущество	146 842	2,7	0,9
9) платежи за пользование природными ресурсами	580 966	10,7	3,5
10) налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	859 737	15,8	5,1
11) прочие налоги, пошлины, сборы в том числе:	84 456	1,5	0,5
а) налоги и сборы субъектов РФ	24 488	0,4	0,1
б) местные налоги и сборы	15 403	0,3	0,09
II. *Неналоговые доходы, из них:*	424 594	7,8	2,5
1) доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	332 332	6,1	2,0
2) штрафы, санкции, возмещение ущерба	10 370	0,2	0,06
3) доходы от внешнеэкономической деятельности	38 489	0,7	0,2
4) прочие неналоговые доходы	34 725	0,6	0,2
III. *Доходы целевых бюджетных фондов*	63 220	1,2	0,4

Расходы же, связанные с развитием отраслей народного хозяйства, составляют 1/3 всех расходов консолидированного бюджета Российской Федерации, в том числе на промышленность, энергетику и строительство направляется примерно 9%, сельское хозяйство и ры-

боловство — примерно 2%, транспорт, дорожное хозяйство, связь — 1%, жилищно-коммунальное хозяйство — 6%. Все это свидетельствует о снижении роли государства в экономическом процессе.

Таблица 4.2. **Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации в 2004 г.** (млн руб.)

Показатель	*Консолидированный бюджет РФ*		
	Сумма	*%*	
		к итогу	*к ВВП*
Расходы			
В том числе	4 669 654	100	27,8
1. Государственное управление и местное самоуправление	222 992	4,7	1,3
2. Судебная власть	37 048	0,8	0,2
3. Международная деятельность	56 677	1,2	0,3
4. Национальная оборона	429 998	9,2	2,6
5. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	381 572	8,1	2,3
6. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	50 118	1,1	0,3
7. Промышленность, энергетика и строительство	398 341	8,5	2,4
8. Сельское хозяйство и рыболовство	78 589	1,6	0,5
9. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология и картография	19 318	0,4	0,1
10. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	47 133	1,0	0,3
11. Жилищно-коммунальное хозяйство	291 747	6,2	1,7
12. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	52 578	1,1	0,3
13. Образование	593 406	12,7	3,5
14. Культура, искусство и кинематография	74 268	1,5	0,4
15. Средства массовой информации	23 452	0,5	0,1
16. Здравоохранение и физическая культура	370 339	7,9	2,2
17. Социальная политика	404 057	8,6	2,4
18. Обслуживание государственного и муниципального долга	230 319	4,9	1,4
19. Утилизация и ликвидация вооружений	11 277	0,2	0,06
20. Исследование и использование космического пространства	12 001	0,3	0,07
21. Военная реформа	6271	0,1	0,03
22. Дорожное хозяйство	85 461	1,8	0,5
23. Расходы целевых бюджетных фондов	183 366	3,9	1,1
Профицит	760 232		

4.5. Федеральный бюджет Российской Федерации

Основные функции управления государством возложены на центральные органы власти. Для выполнения ими их обязанностей, а также для финансового обеспечения общегосударственных мероприятий формируется централизованный финансовый фонд — *федеральный бюджет РФ*. В ст. 71 Конституции РФ зафиксировано, что в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития.

Через федеральный бюджет осуществляется процесс распределения и перераспределения внутреннего валового продукта и созданного национального дохода страны между отраслями народного хозяйства, регионами и социальными слоями населения. На федеральный бюджет возложено финансирование общегосударственных органов власти и управления, мероприятий, связанных с обеспечением обороноспособности государства, развитием науки, подготовки высококвалифицированных специалистов.

Средства федерального бюджета являются главным источником финансирования структурной перестройки экономики, конверсии предприятий военно-промышленного комплекса, развития перспективных направлений в сфере производства, пионерного освоения новых территориально-производственных комплексов.

Большую роль играет федеральный бюджет в поддержании и развитии искусства, культуры, средств массовой информации.

Для решения этих задач федеральный бюджет в соответствии с Бюджетным и Налоговым кодексами РФ наделен федеральными налогами и неналоговыми доходами.

Основные налоговые доходы федерального бюджета В федеральный бюджет зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, — по нормативу 100%;
- налога на добавленную стоимость — по нормативу 100%;
- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья — по нормативу 50%;
- акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого, — по нормативу 100%;
- акцизов на спиртосодержащую продукцию — по нормативу 50%;

- акцизов на табачную продукцию — по нормативу 100%;
- акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей — по нормативу 40%;
- акцизов на автомобили легковые и мотоциклы — по нормативу 100%;
- акцизов по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию РФ, — по нормативу 100%;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) — по нормативу 100%;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) — по нормативу 95%;
- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых) — по нормативу 40%;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) — по нормативу 70%;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) — по нормативу 100%;
- водного налога — по нормативу 100%;
- единого социального налога по ставке, установленной Налоговым кодексом РФ, в части, зачисляемой в федеральный бюджет, — по нормативу 100%.

Основные неналоговые доходы федерального бюджета Они включают:

- *доходы от использования имущества*, находящегося в государственной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти РФ, — после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах, в полном объеме;
- часть прибыли унитарных предприятий, созданных РФ, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, — в размерах, устанавливаемых Правительством РФ;
- сборы за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (за исключением сборов за выдачу лицензий, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты);

- таможенных пошлин и таможенных сборов — по нормативу 100%;
- платежей за пользование лесным фондом в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, — по нормативу 100%;
- платы за пользование водными объектами — по нормативу 100%;
- платы за негативное воздействие на окружающую среду — по нормативу 20%.

В доходы федерального бюджета поступают также (1) прибыль Банка России, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, — по нормативам, установленным федеральными законами; (2) доходы от внешнеэкономической деятельности.

Доходы федеральных целевых бюджетных фондов Обособленно учитываются в доходах федерального бюджета по ставкам, установленным налоговым законодательством РФ, и распределяются между федеральными целевыми бюджетными фондами и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Состав и структуру доходов федерального бюджета характеризуют данные табл. 4.3.

Главным источником доходов федерального бюджета являются налоговые доходы (более 90%). Наиболее весомые налоги — налог на добавленную стоимость и акцизы — более 30% всех доходов бюджета, налог на прибыль составляет лишь 7%, налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции — 25%, в их числе основное место занимают импортные пошлины.

Вторую группу составляют неналоговые доходы — 6%. В их числе: доходы от государственной собственности, продажи принадлежащего государству имущества, реализации государственных запасов, внешнеэкономической деятельности.

Поступления от целевых бюджетных фондов — 0,5% (Федеральный дорожный фонд, Федеральный экологический фонд, Фонд развития таможенной системы и др.) и безвозмездные перечисления (1%), как видим, занимают небольшое место в доходах федерального бюджета.

Кроме перечисленных выше налоговых и неналоговых доходов для покрытия бюджетного дефицита субъектов РФ используются *внутренние и внешние заимствования.* В числе заимствований на внутреннем финансовом рынке следует отметить привлечение средств по государственным краткосрочным облигациям (ГКО),

облигациям государственного сберегательного займа (ОГСЗ), облигациям государственных нерыночных займов (ОГНЗ) и др. В 2004 г. эти источники поступили в бюджет в сумме 90,1 млрд руб. Внешними заимствованиями являются кредиты международных финансовых организаций, кредиты иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм. В 2004 г. по этим источникам поступило 217,3 млрд руб.

Таблица 4.3. **Доходы федерального бюджета Российской Федерации за 2004 г.** (млн руб.)

Показатель	*Сумма*	*% к итогу*
I. *Налоговые доходы*		
Из них:	3 154 262	91,9
1. Налог на прибыль организаций	205 720	7,3
2. Единый социальный налог	442 218	12,9
3. Налог на добавленную стоимость	1 069 691	31,2
4. Акцизы	109 738	3,1
5. Платежи за пользование природных ресурсов	434 252	12,6
6. Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	859 737	25,1
7. Прочие налоги и сборы	23 623	0,7
II. *Неналоговые доходы*		
Из них:	224 613	6,5
1. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности	171 601	4,9
2. Доходы от внешнеэкономической деятельности	38 489	1,1
III. *Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней*	35 923	1,0
IV. *Доходы целевых бюджетных фондов*	4999	0,5
Всего доходов	**3 428 873**	**100**

Расходы федерального бюджета В соответствии с действующим в Российской Федерации законодательством исключительно из федерального бюджета финансируются следующие виды расходов:

- обеспечение деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Счетной палаты РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов;
- функционирование федеральной судебной системы;

- осуществление международной деятельности в общефедеральных интересах (финансовое обеспечение реализации межгосударственных соглашений и соглашений с международными финансовыми организациями, международного культурного, научного и информационного сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, взносы РФ в международные организации, другие расходы в области международного сотрудничества);
- национальная оборона и обеспечение безопасности государства, осуществление конверсии оборонных отраслей промышленности;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- государственная поддержка железнодорожного, воздушного и морского транспорта;
- государственная поддержка атомной энергетики;
- ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- исследование и использование космического пространства;
- содержание учреждений, находящихся в федеральной собственности или в ведении органов государственной власти РФ;
- формирование федеральной собственности;
- обслуживание и погашение государственного долга РФ;
- компенсация государственным внебюджетным фондам расходов на выплату государственных пенсий и пособий, других социальных выплат, подлежащих финансированию в соответствии с законодательством РФ за счет средств федерального бюджета;
- пополнение государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, государственного материального резерва;
- проведение выборов и референдумов РФ;
- федеральная инвестиционная программа;
- обеспечение реализации решений федеральных органов государственной власти, приведших к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов бюджетов других уровней;
- обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- финансовая поддержка субъектов РФ;
- официальный статистический учет и др.

Кроме того, средства федерального бюджета используются для *финансирования мероприятий регионального и местного значений*, включаемых в целевые региональные и местные программы.

По согласованию с региональными и местными органами власти совместно за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов РФ и средств местных бюджетов финансируются следующие виды расходов:

- государственная поддержка отраслей промышленности, строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного и речного транспорта, связи и дорожного хозяйства, метрополитенов;
- обеспечение правоохранительной деятельности;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектно-изыскательские работы, обеспечивающие научно-технический прогресс;
- обеспечение социальной защиты населения;
- обеспечение охраны окружающей природной среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности;
- обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий межрегионального масштаба;
- развитие рыночной инфраструктуры;
- обеспечение развития федеративных и национальных отношений;
- обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ;
- обеспечение деятельности средств массовой информации;
- финансовая помощь другим бюджетам;
- прочие расходы, находящиеся в совместном ведении РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

Состав и структуру расходов федерального бюджета за 2004 г. иллюстрирует табл. 4.4.

Специфика федерального бюджета — финансирование общегосударственных расходов на национальную оборону, международную деятельность, фундаментальные научные исследования. Через федеральный бюджет проходит финансирование 100% общегосударственных расходов на национальную оборону и международную деятельность, 95% — на фундаментальные научные исследования, 83% — на правоохранительную деятельность, 50% — на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий.

Наибольший объем средств в расходах федерального бюджета занимают ассигнования на национальную оборону, вместе с расходами на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности они составляют примерно 1/3 всех бюджетных расходов.

Таблица 4.4. **Расходы федерального бюджета Российской Федерации за 2004 г.** (млн руб.)

Показатель	*Сумма*	*% к итогу*
1. Государственное управление и местное самоуправление	80 720	3,0
2. Судебная власть	33 012	1,2
3. Международная деятельность	56 653	2,1
4. Национальная оборона	429 998	15,9
5. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	315 350	11,6
6. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	47 478	1,7
7. Промышленность, энергетика и строительство	81 386	3,0
8. Сельское хозяйство и рыболовство	34 818	1,3
9. Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	12 616	0,5
10. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	6866	0,3
11. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий	26 483	0,9
12. Образование	121 619	4,5
13. Культура, искусство и кинематография	16 786	0,6
14. Средства массовой информации	11 295	0,4
15. Здравоохранение и физическая культура	49 122	1,8
16. Социальная политика	153 798	5,6
17. Обслуживание государственного долга	204 729	7,5
18. Финансовая помощь бюджетам других уровней	354 701	13,1
19. Средства, передаваемые государственным внебюджетным фондам	502 677	18,6
20 Утилизация и ликвидация вооружений	11 277	0,4
21. Исследование и использование космического пространства	12 001	0,5
22. Расходы на проведение военной реформы	6270	0,2
23. Дорожное хозяйство	48 772	1,8
24. Целевые бюджетные фонды	14 074	0,5
Всего расходов	**2 698 867**	**100**
Профицит бюджета	**730 006**	

Второе место (13%) занимают расходы на социально-культурные мероприятия. В объеме общегосударственных расходов на высшее образование средства федерального бюджета превышают 90%, профессионально-техническое и среднее специальное образование — более 50%, на социальную политику — около 40%, культуру и искусство более — 20%.

Третье место в расходах федерального бюджета занимают все возрастающие ассигнования на обслуживание государственного долга (более 7%).

Затраты на поддержку отраслей народного хозяйства составляют примерно 6% всех расходов. В общегосударственных расходах на промышленность, энергетику, строительство расходы федерального бюджета превышают 20%, на сельское хозяйство — свыше 10%.

Федеральный бюджет является важным инструментом межрегионального перераспределения общегосударственных средств. За счет федеральных налогов формируется Фонд финансовой поддержки регионов, из федерального бюджета субъектам Российской Федерации выделяются дотации и субвенции. В 2004 г. регионы получили более 350 млрд руб. в виде трансфертов, дотаций и субвенций, средств, перечисленных по взаимным расчетам.

4.6. Финансово-бюджетный федерализм

Конституцией РФ 1993 г. закреплено федеративное устройство нашего государства, которое основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Субъектами РФ являются республики в составе РФ, края, области, автономные округа, автономная область, города Москва и Санкт-Петербург.

В соответствии с Конституцией РФ разграничены предметы ведения и полномочия между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, в том числе в области бюджета. Каждый субъект Федерации имеет свой бюджет, средства которого предназначены для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам его ведения. В ст. 15 Бюджетного кодекса РФ он назван *региональным бюджетом*.

Административно-территориальные образования (муниципальные образования), составляющие территорию субъекта Федерации согласно Конституции РФ, имеют свои бюджеты. Бюджет субъекта Федерации (региональный бюджет) и свод бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов) составляют *консолидирован-*

ный бюджет субъекта Федерации. В свою очередь, совокупность региональных и местных бюджетов составляют *территориальные бюджеты*.

Принципы бюджетного федерализма Федеративное устройство России, разграничение прав и полномочий между центром и субъектами Федерации являются предпосылкой финансово-бюджетного федерализма.

Финансово-бюджетный федерализм — это разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансов, и в частности в бюджетной сфере. Финансово-бюджетный федерализм реализуется главным образом в ходе бюджетного процесса при мобилизации бюджетных доходов и расходовании бюджетных средств.

Финансово-бюджетный федерализм базируется на следующих основных принципах:

(1) законодательное разграничение полномочий по расходам между органами власти всех уровней управления;
(2) обеспечение соответствующих органов власти необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими возложенных на них функций;
(3) обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов всех звеньев бюджетной системы;
(4) наличие единых для каждого звена бюджетной системы формализованных прозрачных и всем понятных методов регулирования бюджетов;
(5) самостоятельность и равноправие каждого бюджета, входящего в бюджетную систему, которые выражаются в самостоятельности бюджетного процесса, в том числе определении направлений использования бюджетных средств, подконтрольности исполнения бюджета соответствующим представительным органам власти и т.д.

Развитие бюджетного федерализма Быстрому развитию финансово-бюджетного федерализма в Российской Федерации способствовало принятие ряда федеральных законов. В соответствии с Законом «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. субъектам Федерации не устанавливаются размеры доходов и расходов, они имеют право самостоятельно определять направления использования бюджетных средств. Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря

1991 г. разделил все налоги на федеральные, региональные и местные, закрепив их за соответствующими бюджетами.

Важным этапом в развитии финансово-бюджетного федерализма стал Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формулированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 г., в котором впервые в истории бюджета России был зафиксирован важнейший принцип формирования местных бюджетов, основанный на расчете *минимального бюджета*, т.е. объема доходов местного бюджета, покрывающего гарантируемые соответствующими вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы. В свою очередь, минимальные расходы местных бюджетов должны рассчитываться на основе минимальных социальных и финансовых норм, то есть показателей минимально необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и другими услугами.

В 1994 г. в соответствии с Указом Президента РФ № 2268 в механизм финансово-бюджетного федерализма вводится новая форма перераспределения средств между федеральным и региональными бюджетами — передача средств из федерального бюджета региональным бюджетам путем формирования *фонда финансовой поддержки регионов* и расчета размера выделяемых средств на основе специально разработанной формулы. Этот метод стал также использоваться и во взаимоотношениях между региональными и местными бюджетами. Применение этого метода способствует объективизации межбюджетного распределения средств.

Следует отметить, что процесс создания финансово-бюджетного федерализма в России не закончился. Предстоит решение ряда проблем. Необходимо привести к полному соответствию полномочия всех уровней власти по расходам с имеющимися у них полномочиями по доходам. Передача расходов из бюджетов верхнего уровня в бюджеты нижнего уровня должна быть полностью компенсирована одновременно передаваемыми доходами. Следует устранить встречные финансовые потоки, когда доходы, создаваемые на территории, изымаются в бюджет вышестоящего уровня, а затем в виде финансовой помощи, дотаций и субвенций передаются вниз. Надо максимально сократить использование такой формы межбюджетных отношений, как средства, передаваемые по взаимным расчетам.

Все это требует более четкого разграничения бюджетных полномочий между различными уровнями власти; фиксирования в федеральных и региональных законодательных актах согласованных пропорций в совместных налогах; создания более эффективного механизма корректировки диспропорций в формировании территориальных бюджетов; создания механизма межбюджетных отношений, основанного на принципах прозрачности, гласности, равенстве возможностей получения помощи и льгот для всех территорий; внедрения в практику формирования территориальных бюджетов нормативно-расчетных методов, основанных на разработке исполнительными органами власти и утверждении представительными органами власти минимальных государственных социальных стандартов, социальных и финансовых норм.

4.7. Межбюджетные отношения: принципы и модели

Все бюджеты, входящие в бюджетную систему страны, взаимосвязаны в рамках межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения — это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, связанные с формированием и исполнением соответствующих бюджетов.

Принципы межбюджетных отношений Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

- распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;
- разграничения (закрепления на постоянной основе и распределения по временным нормативам) регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ;
- равенства бюджетных прав субъектов РФ, равенства бюджетных прав муниципальных образований;
- выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных образований;
- равенства всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ.

В соответствии с этими принципами отдельные виды бюджетных расходов могут передаваться из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ и из бюджетов субъектов РФ — в местные бюджеты.

В основе процесса распределения расходов и доходов между звеньями бюджетной системы заложен *принцип равенства бюджетов* субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом и местных бюджетов с региональными бюджетами, который предполагает использование единой методики расчета нормативов финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг, нормативов расчета финансовой помощи территориальным бюджетам, а также единый порядок уплаты федеральных и региональных налогов.

Во второй половине 90-х годов примерное распределение средств между отдельными звеньями бюджетной системы в Российской Федерации характеризовалось следующими данными (табл. 4.5).

Таблица 4.5. **Распределение средств между звеньями бюджетной системы РФ (%)**

Консолидированный бюджет РФ	100
Федеральный бюджет РФ	50—55
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	55—45
Из них:	
Бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты)	20—25
Местные бюджеты	25—20

Распределение главных бюджетных налогов между звеньями бюджетной системы за 2005 г. иллюстрирует табл. 4.6.

Доходы территориальных бюджетов Для обеспечения расходов территориальных бюджетов (республиканских, республик в составе РФ, краевых, областных, окружных, местных) они должны иметь соответствующие доходы.

В соответствии со ст. 55 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 доходы территориальных бюджетов состоят из двух частей: (1) собственные доходы и (2) субвенции, полученные из фондов компенсации на осуществление отдельных государственных полномочий.

Таблица 4.6. **Распределение налоговых расходов между уровнями бюджетной системы в 2005 г.**

	Нормативы распределения, %						
	Консолидированный бюджет РФ	*Федеральный бюджет*	*Территориальные бюджеты*	*Бюджеты субъектов РФ*	*Местные бюджеты (консолидированные)*	*Бюджеты муниципальных районов*	*Бюджеты поселений*
Налоговые доходы (включая доходы от ЕСН и целевые бюджетные фонды)							
Налог на прибыль организаций	100,0	24,0	76,0	76,0			
Налог на доходы физических лиц	100,0		100,0	50,0	50,0	25,0	25,0
Налог на игорный бизнес	100,0		100,0	100,0			
Налог на добавленную стоимость	100,0	100,0					
Акцизы на этиловый спирт-сырец и акцизы на спиртосодержащую продукцию	100,0	50,0	50,0	50,0			
Акцизы на алкогольную продукцию	100,0		100,0	100,0			
Акцизы на пиво	100,0		100,0	100,0			
Акцизы на табачные изделия	100,0	100,0					
Акцизы на бензин автомобильный	100,0	40,0	60,0	60,0			
Акцизы на легковые автомобили и мотоциклы	100,0	100,0					
Акцизы на природный газ	100,0	100,0					
Акцизы на дизельное топливо	100,0	40,0	60,0	60,0			

Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	90,0		90,0	30,0	60,0	30,0	30,0
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности	90,0		90,0	30,0	60,0	30,0	30,0
Налог на имущество физических лиц	100,0		100,0		100,0		100,0
Налог на имущество организаций	100,0		100,0	100,0			
Налог на имущество, переходящего в порядке наследования и дарения	100,0		100,0	100,0			
Налог на операции с ценными бумагами	100,0	100,0					
Налог на добычу нефти	100,0	95,0	5,0	5,0			
Налог на добычу газового конденсата	100,0	95,0	5,0	5,0			
Налог на добычу газа горючего	100,0	100,0					
Налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых)	100,0	40,0	60,0	60,0			
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	100,0		100,0	100,0			
Регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти)	100,0	95,0	5,0	5,0			

Окончание табл. 4.6

	Нормативы распределения, %						
	Консолидированный бюджет РФ	*Федеральный бюджет*	*Территориальные бюджеты*	*Бюджеты субъектов РФ*	*Местные бюджеты (консолидированные)*	*Бюджеты муниципальных районов*	*Бюджеты поселений*
Платежи за пользование лесным фондом	100,0	100,0					
Водный налог	100,0	100,0	100,0				
Земельный налог	100,0		100,0		100,0		100,0
Единый сельскохозяйственный налог	90,0	30,0	60,0	30,0	30,0	15,0	15,0
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты)	100,0	70,0	30,0	30,0			
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам)	100,0	100,0					
Сбор за пользование объектами животного мира	100,0		100,0	100,0			
Налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	100,0	100,0					
Государственная пошлина	100,0	51,3	48,7	28,7	20,0	20,0	
Транспортный налог	100,0		100,0		100,0	100,0	
Торговый сбор	100,0		100,0		100,0	100,0	
Доходы целевых бюджетных фондов	100,0	100,0					
Единый социальный налог	100,0	100,0					

Собственные доходы бюджетов — виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством РФ. Это налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, бюджетами государственных внебюджетных фондов законодательством Российской Федерации, и неналоговые доходы, определенные нормативными актами, а также безвозмездные перечисления. Собственные доходы включают отчисления (в процентах) от федеральных и региональных налогов, а также выделяемые из федерального и региональных бюджетов трансферты, дотации, субвенции и субсидии.

(1) *Трансферты* выделяются территориальным бюджетам из созданных в федеральном, региональных и районных бюджетах специальных фондов (фонды финансовой поддержки территорий, фонды территориального развития и др.).

(2) *Дотация* — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

(3) *Субвенция* — это средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах для осуществления целевых расходов.

(4) *Субсидия* — это бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическому или физическому лицам на условиях долевого финансирования целевых расходов.

В соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса РФ в случае нецелевого использования субвенций и субсидий и нарушения сроков их использования сумма их может быть востребована органами власти, выдавшими эти средства.

Нужно отметить, что дотация, субвенция и субсидия как методы наделения финансовыми ресурсами территориальных бюджетов несовершенны. Эти источники бюджетов лишены стимулирующих свойств, они создают у местных администраций иждивенческое настроение. Такая практика передачи средств не способствует развитию хозяйственной инициативы местных администраций, снижает их воздействие на экономические процессы на территории и уменьшает на этой основе возможности перевыполнения доходной части их бюджетов, ослабляет финансовый контроль.

Тем не менее, несмотря на все негативные стороны дотаций, субвенций и субсидий, полностью исключить их как методы наделения территориальных бюджетов необходимыми средствами нельзя. При формальном подходе к решению проблемы ликвидации дотаций этих бюджетов и передаче им в больших размерах отчислений от неустойчивых источников доходов их положение может

быть ухудшено. Это приведет к постоянным кассовым разрывам и необходимости многократного обращения за ссудами из вышестоящих бюджетов. И в целом это осложнит финансирование плановых мероприятий.

Поэтому не везде и не всегда следует стремиться к замене дотаций, субвенций и субсидий любыми средствами. Они необходимы в тех населенных пунктах, где в силу сложившихся условий и проводимой политики в области охраны окружающей среды, наличия исторических памятников и других причин экономический потенциал не может быть расширен в таких размерах, чтобы обеспечить территориальное формирование доходов. Местные же источники не в состоянии обеспечить покрытие необходимых расходов. Примером могут служить города и поселки-курорты, города — исторические и архитектурные заповедники, научные центры и др. Субвенции же следует выдавать целевым назначением на определенные мероприятия, на осуществление которых на местах не хватает средств.

Разделение доходов территориальных бюджетов на собственные и субвенции из фондов компенсации создает сложности в процессе управления этими бюджетами. Так, отнесение почти всех доходов местных бюджетов к числу собственных и тем самым их искусственное завышение в значительной степени имеют политическую подоплеку. Это связано с тем, что многие годы признавалось отсутствие независимости местных бюджетов из-за незначительного размера в них собственных доходов.

Однако путь к решению этой проблемы стали искать не на основе увеличения местных налогов, что должно было привести к перераспределению средств между ними и федеральными налогами, а на основе перечисления к собственным доходам местных бюджетов почти всех поступлений из вышестоящих бюджетов.

С экономической точки зрения такое отнесение доходов может быть и оправдано. Действительно, если средства переданы из вышестоящих бюджетов в нижестоящие, и тем более на долговременной основе, то их можно считать собственными доходами.

Однако если рассматривать такие действия с юридической позиции и с позиции управления этими источниками, то признать их собственными вряд ли оправдано. Юрисдикция на федеральные и региональные налоги находится у федеральных и региональных органов власти. Местные органы власти не вправе вносить изменения ни в законодательные, ни в инструктивные документы, регулирующие статус, величину и порядок взимания этих налогов. Это в свою очередь ограничивает процесс управления местными властями такими налогами.

Исходя из этих соображений, тем более вряд ли можно признать собственными доходами местных бюджетов безвозмездные и безвозвратные перечисления, к которым относятся дотации, субвенции, субсидии и средства, полученные по взаимным расчетам. Цель их — оказание финансовой помощи территориям. Финансовая помощь не может оказываться на долговременной основе. Дотации, субвенции и субсидии должны быть конкретны и адресны, поэтому они чаще всего рассчитаны на короткий период. Таким образом, отнесение их к долговременным источникам, а следовательно, и к собственным доходам неправомерно.

Классификация источников формирования территориальных бюджетов Для улучшения управления бюджетным процессом, в том числе повышения уровня управления бюджетными доходами, необходим их постоянный анализ. В свою очередь, для этого нужно четкое разграничение доходных источников и классификация их на основе критерия принадлежности субъекту управления, т.е. надо исходить из того, может ли субъект управления (территориальный орган власти) воздействовать на величину этих источников, время их поступления в бюджет, направления использования и т.д.

Учитывая все эти обстоятельства, нами предлагается все источники формирования территориальных бюджетов разделить на четыре группы: собственные, перераспределяемые, заемные, привлеченные средства.

Собственные доходы — средства, полученные территориальными органами власти в соответствии с наделенными законодательством налогово-бюджетными и имущественными полномочиями, а также полученные вследствие принятых ими законодательных, административных, хозяйственно-экономических решений. То есть это доходы, полученные в результате собственных действий.

Такая трактовка этих доходов отражает уровень самостоятельности территориальных органов власти. Доходы же, полученные в виде финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня, даже если они формально (на основе законодательного акта) причислены к собственным доходам, рассчитаны по единой методике и установлены на ряд, не прибавляют финансовой самостоятельности территориальным органам власти, и поэтому их причисление к собственным доходам не правомерно.

К собственным доходам можно отнести:

- доходы от территориальных налогов (региональных для бюджетов субъектов РФ, местных — для бюджетов муниципальных образований);
- доходы от эксплуатации имущества, находящегося в собственности территориальных органов власти;

- доходы, полученные в результате экономической, административной деятельности территориальных органов власти;
- средства, поступающие в виде процентных отчислений от налогов вышестоящих бюджетов, по нормативам, установленным федеральным и региональным законодательством на период более трех лет;
- средства от реализации имущества, активов, принадлежащих территориальным органам власти;
- часть прибыли предприятий, находящихся в собственности территориальных органов власти, и др.

Перераспределяемые доходы — финансовые ресурсы, поступающие в территориальные бюджеты в порядке перераспределения средств внутри бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основе для оказания финансовой помощи и осуществления переданных на другой уровень власти полномочий на период бюджетного периода, т.е. три года.

К перераспределяемым доходам можно отнести:

- безвозмездные и безвозвратные перечисления из бюджетов других уровней;
- отчисления от региональных и местных налогов в бюджеты муниципальных районов и поселений на период бюджетного планирования (три года).

Заемные источники — средства, поступившие в бюджет в виде полученных банковских, коммерческих кредитов, выпуска облигаций, акций и др.

Привлеченные источники — средства, переданные территориальным органам власти юридическими и физическими лицами на добровольной и безвозмездной основе для решения территориальных экономических и социальных задач.

К привлеченным источникам можно отнести:

- средства самообложения граждан;
- добровольные пожертвования юридических и физических лиц и др.

Такая классификация территориальных доходов позволит:

(1) проводить более точный анализ формирования доходной части территориальных бюджетов;
(2) определять реальную финансовую самодостаточность и финансовое состояние территорий;
(3) устанавливать уровень финансовой самостоятельности территориальных органов власти;
(4) повышать уровень управления доходами территориальных бюджетов на основе разработки более обоснованных мероприятий по мобилизации бюджетных доходов территориальными органами власти.

4.8. Методы бюджетного регулирования и способы распределения доходов между бюджетами

Методы распределения доходов между бюджетами менялись в ходе развития бюджетной системы России.

Модели распределения доходов Для бюджетной системы дореволюционной России типичной была модель распределения доходов между бюджетами, которую можно назвать *горизонтальной*. Она характеризуется тем, что государственный бюджет и территориальные бюджеты (земские, городские) находились как бы в одной плоскости, за каждым бюджетом были закреплены свои налоги и сборы. При этом финансовая помощь территориальным бюджетам из государственного бюджета была затруднена, так как территориальные бюджеты не входили в государственный бюджет и для такой помощи не было правовых основ. В этих условиях действовала следующая модель формирования территориальных бюджетов:

$$Р = Д,$$

где $Р$ — размер доходов;

$Д$ — размер собственных доходов.

Размер бюджетных доходов предопределял размер расходов.

Такая система распределения доходов действовала во многих странах вплоть до середины XX в. С одной стороны, эта система обеспечивала в значительной мере финансовую независимость территориальных органов власти всех уровней, так как территориальные бюджеты формировались за счет собственных налогов. Однако по мере роста бюджетных расходов на общественные нужды (образование, здравоохранение, благоустройство населенных пунктов) собственные доходы территориальных бюджетов не могли обеспечивать эти расходы. В то же время не было достаточно действенного и законодательно установленного механизма оказания государством финансовой помощи территориям. Все это отрицательно отражалось на состоянии территориальных бюджетов, местном хозяйстве, социальном развитии общества.

Первый шаг в устранении этих недостатков распределения бюджетных доходов был сделан в СССР в 1931 г., когда бюджеты союзных республик были включены в государственный бюджет СССР, а работниками Наркомата финансов была создана новая модель распределения общегосударственных доходов. Эту модель можно назвать *веерной*. Суть ее заключалась в том, что, несмотря на существование закрепленных за каждым бюджетным звеном налогов, вводился механизм долевых отчислений в территориальные

бюджеты от общегосударственных доходов и налогов. В соответствии с принимаемыми законодательными актами сумма мобилизуемого на территории налога по утвержденным этими актами нормативам распределялась между центральным бюджетом (союзный бюджет), региональными бюджетами (республиканскими, краевыми, областными) и местными бюджетами (городскими, районным, поселковыми и сельскими).

Следовательно, в территориальные бюджеты помимо собственных доходов стали поступать *регулирующие доходы*. На местные бюджеты было возложено финансирование подавляющей части общегосударственных расходов, связанных с жизнеобеспечением населения (образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, местной и пищевой промышленности и др.). В свою очередь это предопределило изменение принципа формирования местных бюджетов. Размер местного бюджета стал определяться величиной расходов на местное хозяйство. Для обеспечения этих расходов из вышестоящего бюджета выделялся необходимый объем регулирующих доходов. Таким образом, местные бюджеты стали формироваться по следующей модели:

$$Р = Д_с + Д_р,$$

где $Р$ — размер расходов;
$Д_с$ — размер собственных доходов;
$Д_р$ — размер регулирующих доходов.

Преимущества этой модели в том, что (1) достигается единство источников всех бюджетов, а следовательно, заинтересованность и ответственность органов власти всех уровней в развитии экономики на территории как налогообразующей базы; (2) создается механизм оказания финансовой помощи территориям; (3) правительство страны имеет реальные рычаги для регулирования экономического и социального развития территорий.

Преимущества этой модели были настолько очевидны, что она стала применяться позднее во многих странах, в том числе в государствах с рыночной экономикой.

Вместе с тем такой способ распределения средств между бюджетами имеет ряд недостатков: (1) низка доля собственных доходов территориальных бюджетов; (2) велик элемент субъективности верхних уровней власти при определении величины отчислений от налогов в нижестоящие бюджеты, а следовательно, существует и зависимость от них; (3) такая система способствовала развитию иждивенчества отдельных территорий, стремившихся больше получить средств из вышестоящих бюджетов, не прилагая усилия к развитию

территориальной экономики; (4) велики встречные и неоправданные потоки движения финансовых ресурсов сначала с территории в вышестоящий бюджет, а затем снова в нижестоящий; (5) это ведет и к централизации средств в вышестоящем бюджете, ущемлению территориальных потребностей, остаточному финансированию социальной сферы и тем самым к противостоянию между центром и территориями.

Совершенствование механизма распределения средств между бюджетами В 1970—1980-е годы большой вклад в эту работу внес *Научно-исследовательский финансовый институт (НИФИ) Министерства финансов*, в котором многолетние исследования, связанные с укреплением местных бюджетов, вел *Г.Б. Поляк*. В 70—80-е годы им были разработаны, обоснованы и в дальнейшем реализованы такие меры по совершенствованию межбюджетных отношений, как использование в качестве регулирующего источника платежей из прибыли предприятий союзного подчинения, а также введение долговременных, т.е. утвержденных на несколько лет, нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов вышестоящих бюджетов.

С переходом к формированию местных бюджетов на основе долговременных нормативов отчислений от общегосударственных доходов актуальной стала проблема расчета величины этих нормативов, а следовательно, объективизации всего бюджетного планирования, которое должно было опираться на научно обоснованные показатели. Для расчета таких нормативов необходимо было решение ряда задач.

Прежде всего Г.Б. Поляк предложил разработку системы долговременных социальных нормативов, определяющих уровень обеспеченности населения набором благ и услуг. Эти нормативы предлагалось рассчитывать дифференцированно для каждого региона с учетом плановых показателей их развития и уровней обеспеченности населения, достигнутых в каждом регионе.

Затем на основе социальных нормативов должны были быть рассчитаны финансовые нормативы бюджетных расходов на содержание социально-культурных учреждений и коммунально-бытовых предприятий.

Далее предлагалась следующая модель формирования местных бюджетов. С помощью социальных и финансовых нормативов должна была определяться нижняя граница размера затрат, которые могли быть произведены в регионах. Сверх этого уровня расходы могли быть произведены при условии изыскания в регионах дополнительных ресурсов. Финансирование мероприятий, связанных с экономическим и социальным развитием в регионах, предлагалось

осуществлять в меру выполнения планов поступления средств в региональные бюджеты и в пределах имеющихся у местных органов власти средств, без оказания им помощи из вышестоящих бюджетов. Другими словами, расходная часть местного бюджета должна была определяться на основе плановых показателей развития региона и на базе социальных и финансовых нормативов затрат в расчете на одного жителя. Темпы роста этих расходов не должны были превышать темпы роста доходов, аккумулируемых в государственный бюджет на территории региона.

Для повышения роли и ответственности местных органов власти за результаты экономического и социального развития им предлагалось предоставить права самим определять направления использования бюджетных средств, а в целях повышения заинтересованности в более эффективном использовании средств оставлять в их распоряжении неиспользованные ассигнования. Кроме того, для усиления гарантированности расходов местных бюджетов, а также укрепления финансовой базы местной администрации и обеспечения стабильности финансирования плановых мероприятий в рамках местных бюджетов всех уровней надо было создать резервные фонды.

Таким образом, на основе механизма бюджетного регулирования, дифференцированных нормативов отчислений от общегосударственных доходов и платежей в местные бюджеты от прибыли предприятий вышестоящего подчинения обеспечивался гарантированный минимум доходов местных бюджетов. Тем самым гарантировалась в определенной мере социальная защищенность населения каждой административно-территориальной единицы.

Для привлечения дополнительных финансовых ресурсов на общерегиональные цели предусматривалось создание внебюджетных фондов экономического и социального развития с открытием для них в банках отдельных счетов и субсчетов для финансирования целевых программ и отдельных мероприятий.

Для углубления хозрасчетных отношений и развития принципа самофинансирования регионов к вопросу о формировании их бюджетов Г.Б. Поляк предлагал подойти с принципиально новой позиции. Он считал, что целесообразно отказаться от разделения доходов местных бюджетов на собственные и отчисления от доходов вышестоящих бюджетов и перейти к территориальному принципу формирования и распределения государственных бюджетных доходов.

Для технического осуществления этого принципа им в 1986 г. была разработана, а затем представлена на обсуждение Научно-методологического совета Министерства финансов СССР модель формирования территориальных бюджетов, которая позже получила условное название «*котловая*», или «*одноканальная*», и была вклю-

чена в концепцию перевода на новые принципы хозяйствования в экспериментальном порядке ряда регионов.

Суть этой модели заключается в следующем. Все платежи в бюджет предприятий и организаций союзного, республиканского и местного подчинения, государственные и местные налоги, все бюджетные доходы, мобилизуемые в регионе, должны направляться на открытый в каждом районе, городе общий счет государственного бюджета СССР. С этого счета по утвержденным Верховным Советом СССР долговременным нормативам банк распределяет средства между союзным бюджетом и бюджетом союзной республики независимо от воли предприятий и органов управления всех уровней. Для нижестоящих бюджетов норматив утверждается Верховным Советом союзной республики, сессиями областного, районного Советов народных депутатов.

Следовательно, каждое предприятие, каждый гражданин выступали плательщиками одновременно в союзный, республиканский и местный бюджеты. Союзный бюджет и каждый территориальный бюджет должны были получать свою долю от общей суммы средств, поступивших в государственный бюджет СССР на территории региона, т.е. от территориальных бюджетных доходов (ТБД).

С внедрением такого принципа распределения ТБД теряло смысл и разделение предприятий на союзные, республиканские и местные.

Формирование территориального бюджета на основе указанного принципа теснее связывало его с результатами экономического развития региона, позволяло уже на этапе бюджетного планирования соизмерять размер территориальных доходов с доходами территориального бюджета, реальнее планировать расходы бюджета, определять направления выявления резервов в региональной экономике. Повышались заинтересованность и ответственность союзных, республиканских и местных органов власти за конечные результаты экономического развития всех предприятий, территорий, так как источником всех бюджетов будет общий ТБД.

В ходе перестройки механизма формирования бюджетов должен был быть решен ряд вопросов, в том числе и такой: кому должен быть установлен пятилетний норматив отчислений от ТБД? Предлагались следующие варианты:

(1) норматив отчислений в процентах от общей суммы ТБД устанавливается для территориального бюджета, оставшаяся часть направляется в вышестоящие бюджеты;

(2) по установленным нормативам в процентах от общей суммы ТБД средства направляются в вышестоящие бюджеты, оставшаяся часть — в местный бюджет;

(3) в каждый из вышестоящих бюджетов направляется твердо зафиксированная абсолютная сумма ТБД, оставшаяся часть — в местный бюджет.

Далее предлагалось, что для повышения ответственности и заинтересованности нижестоящих территорий в конечных результатах хозяйственной деятельности всех предприятий более приемлемыми были второй и третий варианты, когда территориальные бюджеты формировались бы на основе остаточного принципа распределения ТБД после внесения в вышестоящие бюджеты сумм в виде своеобразного налога с территории.

Третий вариант интересен был не только для нижестоящих территорий, которым он давал максимальные возможности для выявления внутрирегиональных резервов, но и для вышестоящих, так как фиксированный норматив обеспечивал гарантированные объемы средств их бюджетов.

Необходимо было также определить, единый или дифференцированные нормативы следует применять. Если установить единый для всех территорий норматив формирования бюджетов, то в силу сложившихся уровней экономического и социального развития у части территорий бюджет, сформированный по этому нормативу, мог быть меньше достигнутого, а у части — больше. Для устранения этих противоречий предлагалось несколько путей:

(1) возможно выделение из вышестоящих бюджетов дотаций и субвенций тем территориям, в бюджете которых будет недостаточно средств для финансового обеспечения социальных нормативов;

(2) территории, у которых в результате применения единого норматива отчислений от территориального дохода будет выявлено в процессе планирования бюджетов средств больше, чем необходимо для удовлетворения социальных нормативов, должны перечислить эти средства в вышестоящий бюджет;

(3) для регулирования бюджетов союзных республик предлагалось создание межреспубликанского фонда финансовой помощи. Формироваться он мог за счет отчислений от территориального дохода каждой республики. Для всех республик устанавливался единый норматив отчислений в этот фонд от ТБД. Выделение республикам средств из этого фонда определялось Верховным Советом СССР с учетом не только потребности каждой республики, но и ее вклада в национальный доход страны. Средства, спланированные республикой по единому нормативу отчислений от ТБД и превышающие ее потребность для удовлетворения по социальным нормативам, перечислялись в межреспубликанский фонд.

Определение для всех республик единых нормативов отчислений от ТБД в союзный бюджет и в межреспубликанский фонд и распределение последнего на основе решений Верховного Совета СССР создавали бы более здоровую обстановку в экономических взаимоотношениях союзных республик, так как устанавливались равные обязанности всех республик в формировании союзного бюджета и межреспубликанского фонда. Распределение межреспубликанского фонда Верховным Советом СССР делало процесс бюджетного планирования более демократичным и гласным, позволяло снизить влияние субъективных факторов на формирование территориальных бюджетов. Этот же принцип должен был использоваться в республиках для формирования нижестоящих бюджетов.

Предлагалось также составление двух территориальных бюджетов — бюджета эксплуатационных расходов и инвестиционного бюджета. Социальные нормативы в первую очередь должны были гарантировать поступление средств в бюджет для финансирования эксплуатационных расходов, т.е. средств, необходимых для содержания уже действующих предприятий и учреждений. Инвестиционный же бюджет должен был формироваться в значительной мере за счет ресурсов, полученных сверх гарантированного минимума, т.е. средств, зависящих от конечных результатов хозяйственной деятельности в регионе.

Разработанная Г.Б. Поляком модель формирования местных бюджетов была использована как один из вариантов совершенствования в порядке эксперимента финансово-бюджетного механизма при подготовке концепций перевода на принципы самоуправления и самофинансирования Московской, Крымской, Курганской областей, Хакасской автономной области, городов Кировограда, Евпатории и др. Однако с распадом СССР эта работа была прекращена.

В *1990-е годы* некоторые элементы этой модели (объем территориальных бюджетных доходов, численность населения территории) были использованы при разработке механизма совершенствования межбюджетных отношений.

С переходом на данные отношения экономисты, ориентированные на безоглядное внедрение зарубежных моделей в межбюджетные отношения (это были люди, никогда не занимавшиеся проблемами финансов, и тем более территориальных финансов, никогда не работавшие в финансовых органах и не знавшие механизм формирования местных бюджетов), стали предлагать так называемую модель *«один налог — один бюджет»*. Это означало закрепление за каждым бюджетом своих налогов, отказ от регулирования территориальных бюджетов и, по сути, отказ от межбюджетных отношений. Это выдавалось за новацию, хотя это была старая, как мы вы-

ше назвали, «горизонтальная модель», от которой вынуждены были отказаться почти все государства, так как она не позволяла проводить социально ориентированную политику и оставляла на произвол судьбы жителей регионов, не имеющих достаточного экономического потенциала.

Именно из-за этих причин модель «один налог — один бюджет», несмотря на усиленную пропаганду, не была внедрена в нашей стране в 90-е годы и вряд ли будет внедрена в будущем.

В 1992—1993 гг. в России работала организованная Всемирным банком реконструкции и развития группа иностранных специалистов. Она занималась вопросами развития бюджетного федерализма в России. По ее рекомендации в механизм межбюджетных отношений в 1994 г. был введен новый элемент — *трансферты*. Для этого был создан *Фонд финансовой поддержки регионов*, формирующийся за счет средств федерального бюджета. Регионы, нуждающиеся в финансовой помощи, стали получать средства из этого Фонда в виде трансферта. Объем трансферта рассчитывается по формуле, учитывающей налоговый потенциал региона, т.е. территориальные бюджетные доходы и численность населения региона.

Дальнейшее совершенствование методов финансовой поддержки регионов шло по пути создания новых фондов. В 2000 г. был создан *Фонд регионального развития*, который предназначен для аккумуляции инвестиционных ресурсов, направляемых в регионы. Средства Фонда выделяются для финансирования федеральных программ развития регионов. Источником формирования этого Фонда в основном являются внебюджетные средства.

В 2001 г. в федеральном бюджете был создан *Фонд компенсаций*. Источником его формирования стал НДС в размере 15%, поступавший ранее в бюджет субъектов РФ. Средства этого Фонда в виде целевых субвенций направляются на финансирование федеральных мандатов (решений, принятых федеральными органами власти). Цель этого Фонда — обеспечение равного доступа всех граждан к социальным гарантиям государства.

Средства Фонда компенсации направляются в регионы для реализации таких федеральных законов, как «О государственных пособиях граждан, имеющих детей», «О социальной защите инвалидов в РФ», «О реабилитации жертв политических репрессий», «О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию» и др.

Фонд софинансирования социальных расходов создан в 2002 г. в составе федерального бюджета для частичного возмещения расходов территориальных бюджетов в связи с повышением первого разряда единой тарифной сетки работников бюджетных учреждений и предоставлением населению субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Фонд реформирования региональных финансов создан в 2002 г. для финансового оздоровления, содействия реформированию бюджетной сферы, стимулирования экономических реформ в регионах. Источником формирования Фонда являются средства займа Всемирного банка реконструкции и развития и средства федерального бюджета.

Средства Фонда в виде субсидий будут предоставляться отобранным на конкурсной основе регионам при условии осуществления им реформ в бюджетной сфере.

4.9. Межбюджетные отношения: экономические и социальные аспекты

Изучение истории вопроса о межбюджетных отношениях имеет не столько познавательное, сколько практическое значение. Кто не знает прошлого, тот не видит будущего. Это относится к любому явлению, в том числе и к территориальным бюджетам.

От доли территориальных бюджетов в объеме централизованных общегосударственных финансовых ресурсов зависит размер средств, выделяемых государством на развитие и содержание отраслей, обеспечивающих потребности населения в жилищно-коммунальных и социально-культурных услугах, т.е. жизненно важные потребности жителей.

Во всем мире на протяжении тысячелетий действовал и действует закон централизации финансов. Изучение развития территориальных финансов и вопроса о соотношении общегосударственных и территориальных финансов свидетельствует о наличии следующих закономерностей:

(1) с повышением концентрации финансовых ресурсов в центральном бюджете ухудшается состояние территориальных финансов;
(2) уменьшение доли территориальных финансов влечет за собой ухудшение экономического и социального положения в регионах;
(3) снижение параметров экономического и социального развития регионов ведет к ухудшению этих показателей в целом по стране.

Это позволило нам сформулировать следующий закон: «Чем выше уровень концентрации средств в центральном бюджете, тем ниже уровень экономического и социального развития государства».

В основе действия этого закона лежат следующие явления. Концентрируемые в центральном бюджете государства финансовые средства в основном направляются на обеспечение таких непроизводительных расходов, как содержание армии, аппарата управления, т.е. меньшей части населения. На территориальные бюджеты

(бюджеты регионов, городов, сел) ложится нагрузка по содержанию социально-бытовой инфраструктуры (жилищно-коммунальное хозяйство, дороги, здравоохранение, образование и т.д.) — это расходы, предназначенные для подавляющей части населения.

Чем больше средств направляется в центральный бюджет, тем меньше остается возможностей в государстве для финансирования инфраструктуры. Но так как социально-бытовая инфраструктура призвана создавать условия для обеспечения населения необходимыми первоочередными услугами, то с увеличением доли центрального бюджета уменьшается доля средств, направляемых на жизнеобеспечение человека.

В России доля территориальных бюджетов и средств, направляемых на человека, всегда была мала по сравнению с европейскими странами. Если в нашей стране доля местных бюджетов в общегосударственных бюджетных средствах не превышала 27%, то в западноевропейских странах она колебалась от 30 до 50%. Тем самым предопределилось отставание в развитии инфраструктурных отраслей. Это имело свои исторические корни.

В центральной России полезных ископаемых мало. Природные условия суровы. Поэтому производительность сельскохозяйственных земель низкая. Созданный валовой продукт также был невелик. Кроме того, надо отметить, что при натуральном хозяйстве был слабо развит внутренний рынок. При этом в страну надо было ввозить из-за рубежа драгоценные металлы для чеканки российских денег, а для господствующего класса — предметы роскоши. Все это было причиной слабого развития финансовой базы государства. В стране постоянно ощущался большой недостаток финансовых средств.

В то же время Российское государство почти непрерывно вело войны, сначала оборонительные, а с XVI в. — в основном наступательные. Расширение территорий требовало, с одной стороны, увеличения армии как для защиты новых территорий от внешних врагов, так и для борьбы с сепаратизмом внутри страны, с другой — вызывало необходимость увеличения аппарата управления.

Таким образом, войны, содержание армии, чиновников и царского двора вызывали постоянный рост государственных расходов. При слабой налогооблагаемой базе это приводило к значительному изъятию финансовых ресурсов, создаваемых в стране, в казну, т.е. в центральный бюджет. На территориальные бюджеты оставалась значительно меньшая часть финансовых ресурсов. Доля местных бюджетов в 1913 г. составляла лишь примерно 15% всех средств, поступающих в бюджетную систему страны[1].

---

[1] *Дьяченко В.П.* Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства. М., 1947. С. 16, 19.

В условиях, когда средства центрального бюджета направлялись на финансирование армии, чиновничества, двора, а средства территориальных бюджетов были незначительны, в России в отличие от других стран это привело к тому, что не было построено больших общественных объектов (храмов, библиотек и т.д.), не создано развитое коммунальное хозяйство (водопровод, канализация, дороги и др.). Такое положение наблюдалось на протяжении всей истории России.

Финансовые противоречия между центром и территориями были постоянны. Уже с IX в. известен финансовый конфликт между центром и регионами. Князь Игорь, собрав дань с древлян, вернулся в их землю, чтобы получить дополнительную сумму. Возмущенные древляне восстали и убили князя.

Негативно сказалась на истории России в XVI в. политика Ивана Грозного. Разделение территории страны на земщину, куда вошли экономически слабые регионы, и опричнину; перевод развития земских территорий за счет своих налогов; сосредоточение за счет богатых земель опричнины в государевой казне (центральном бюджете) большей части финансовых ресурсов государства и использование этих средств на многолетнюю Ливонскую войну привели к разорению страны. Это закончилось обнищанием населения и Смутным временем, сопровождавшимся бунтами, иностранной интервенцией. Лишь по счастливой случайности Русское централизованное государство вновь не распалось на уделы, но в экономическом и социальном развитии оно было отброшено в глубь веков и еще более отстало от западноевропейских стран.

В XIX в. беспрецедентная централизация власти и финансовых ресурсов в центре при Николае I привели к ослаблению государства, поражению в Крымское войне. И наоборот, проведенные Александром II реформы, в том числе и земская, организация органов местного самоуправления — земств, передача им части общегосударственных финансовых ресурсов стали основой для ускорения темпов развития России в конце XIX — начале XX в.

Однако вступление на престол Николая II, его нежелание проводить демократические реформы, централизация финансовых ресурсов для проведения военных авантюр на Дальнем Востоке, подготовки к войне и втягивание России в Первую мировую войну разорили ее, привели к двум революциям и практически к развалу государства.

В первые десятилетия советской власти отмечалось стремление к развитию социально-бытовой инфраструктуры. Помимо политических, идеологических подходов были практические причины увеличения ресурсов на инфраструктуру. Для преодоления технической отсталости, создания промышленного потенциала надо было разви-

вать индустрию, строить новые предприятия, города, создавать коммуникации, развивать образовательные учреждения, выпускающие специалистов, формировать сеть медицинских учреждений и т.д.

Источником средств для развития социально-бытовой инфраструктуры стали территориальные бюджеты, доля которых в государственном бюджете возросла и в 1925 г. составила 26% всех средств, поступивших в бюджетную систему[1]. Это позволило советской власти развивать социально-бытовую инфраструктуру, резко повысив обеспеченность населения услугами ее предприятий и учреждений.

К сожалению, в последней четверти XX в. с милитаризацией экономики, усилением для этого централизации средств в союзном бюджете доля местных бюджетов в общегосударственных финансовых ресурсах снизилась до 16%[2]. Это привело к экономическому истощению регионов, отставанию в развитии социально-бытовой инфраструктуры, недовольству населения, сепаратизму, развалу СССР.

И в настоящее время доля территориальных бюджетов в общегосударственных финансовых ресурсах недостаточна. Она ниже, чем доля федерального бюджета. Она также ниже, чем в экономически развитых странах, где доля территориальных бюджетов выше, чем доля центрального бюджета. Отсюда и причина слабого состояния нашей социальной инфраструктуры и отставания России в обеспеченности населения ее услугами по сравнению со многими странами.

В 1998 г. был принят важный документ, регулирующий межбюджетные отношения в России: «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862. Основу этой Концепции составляли следующие мероприятия:

- существенное сокращение объемов финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки регионов, при этом число регионов, получающих средства, уменьшается незначительно;
- ликвидация субвенций всем городам Российской Федерации;
- определение расходов региональных бюджетов на нормативной основе;
- постепенный переход к оказанию финансовой помощи инвестиционного характера на принципах софинансирования;
- введение особого финансового режима для регионов, особо нуждающихся в финансовой поддержке.

---

[1] *Дьяченко В.П.* Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства. С. 42, 44.

[2] *Поляк Г.Б.* Финансы местных Советов. М., 1991. С. 35.

В Концепции были сформулированы задачи создания сбалансированной системы взаимных прав и ответственности федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Согласно Концепции реформа межбюджетных отношений должна обеспечивать: (1) повышение эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы страны; (2) выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных Конституцией РФ и федеральным законодательством социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться из бюджетов всех уровней.

Для осуществления поставленных в Концепции задач намечались следующие направления их решения:

- разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней;
- разграничение налоговых источников между уровнями бюджетной системы РФ;
- выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ для реализации текущих расходов их бюджетов за счет средств Фонда финансовой поддержки;
- консолидация расходов федерального бюджета, предназначенных для финансирования капитальных вложений в субъектах РФ в Федеральном фонде регионального развития.

В Концепции предполагалось осуществить постепенный переход на нормативную основу определения бюджетных потребностей при оказании помощи на текущие расходы их федерального бюджета. При этом нормативы должны базироваться на минимальных государственных стандартах и социальных нормативах с учетом реальных возможностей консолидированного бюджета Российской Федерации по их финансированию в данном финансовом году. Дифференциация нормативов по регионам должна производиться по единой методике с учетом объективно обусловленных географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей.

По мнению Правительства РФ, утвердившего Концепцию, она должна обеспечить переход к формированию новой системы межбюджетных отношений, основанной на сбалансированном разграничении доходных и расходных бюджетных полномочий по разным уровням управления.

***

Огромная значимость бюджета в народном хозяйстве предопределяла особое внимание советских ученых к проблемам развития бюджетной системы. В числе наиболее крупных монографий по вопросам государственного бюджета СССР следует назвать:

Г.Г. Соловьев. Государственные бюджеты (1928)

В.П. Дьяченко. Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства (1947)

К.Н. Плотников. Бюджет социалистического государства (1948)

Очерки истории бюджета Советского государства (1954)

В.В. Лавров. Бюджет страны социализма (1950)

Н.Н. Ровинский. Государственный бюджет СССР (1951)

А.В. Бачурин. Экономическое содержание бюджета при социализме (1957)

С.А. Ситарян. Чистый доход и бюджет (1967)

А.Г. Зверев. Роль бюджета в распределении общественного продукта и национального дохода (1967)

Я.Г. Либерман. Государственный бюджет и социалистическое воспроизводство (1968)

Д.А. Алахвердян. Финансово-кредитная система СССР (1982)

Г.К. Шеховцев. Бюджет социалистического государства (1983)

В.М. Родионова. Государственный бюджет и его роль в сбалансированном развитии экономики (1985)

Проблемам теории и практики развития территориальных бюджетов посвящены следующие монографии:

С.А. Котляровский. Бюджет и местные финансы (1926)

В.Н. Твердохлебов. Местные финансы (1928)

С.М. Лепский. Местный бюджет и местные нужды (1929)

Н.А. Ширкевич. Местные бюджеты СССР (1965), Местные бюджеты (1991)

Г.Б. Поляк. Бюджет Москвы (1968), Бюджет города (1978), Финансы местных советов (1991), Территориальные финансы (2003)

Б.И. Филимонов. Укрепление доходной базы местных бюджетов (1973)

Я.Б. Хесин. Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов (1976)

М.В. Васильева. Местные бюджеты в современных условиях (1987)

С.П. Солянникова. Бюджеты территорий (1993)

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Охарактеризуйте государственный бюджет как механизм, позволяющий проводить государству экономическую и социальную политику.
2. Как проявляются распределительная и контролирующая функции бюджета?
3. Объясните, как вы понимаете термины «бюджетное устройство» и «бюджетная система».
4. Охарактеризуйте консолидированный бюджет РФ.
5. Дайте характеристику федерального бюджета РФ.
6. Какова сущность финансово-бюджетного федерализма и межбюджетных отношений?
7. Охарактеризуйте методы бюджетного регулирования.

Глава 5

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

5.1. Бюджетный процесс: сущность, назначение и участники

Финансово-бюджетная политика Выполнение государством возложенных на него функций связано с наличием у него необходимых финансовых ресурсов, а это в свою очередь требует концентрации в бюджете части денежных средств, создаваемых в государстве. В ходе мобилизации в бюджет этих средств и их использования, как уже отмечалось, возникают финансовые отношения между государством, налогоплательщиками и получателями бюджетных ассигнований. Эти отношения строятся в соответствии с финансово-бюджетной политикой, разрабатываемой и осуществляемой органами власти. Финансово-бюджетная политика включает действия государственных и территориальных органов власти в налоговой, денежно-кредитной, ценовой и других областях финансов.

Финансово-бюджетная политика осуществляется главным образом в ходе работ, производимых органами власти по мобилизации средств в бюджет и их использованию, т.е. в ходе бюджетного процесса.

Бюджетный процесс — совокупность действий исполнительных и представительных органов власти по разработке и осуществлению финансово-бюджетной политики и управлению бюджетной системой.

Финансово-бюджетная политика государства ежегодно определяется в *Бюджетном послании Президента Российской Федерации* Правительству Российской Федерации. На территориальном уровне она определяется решениями соответствующих органов власти. Эта политика реализуется в деятельности финансовых и налоговых органов, органа денежно-кредитного регулирования (Банк России),

контрольно-счетных органов (контрольно-счетные палаты Россий ской Федерации и субъектов Российской Федерации, другие кон трольные органы исполнительной власти).

В Российской Федерации *бюджетный период*, т.е. время совер шения процесса исполнения бюджета, установлен с 1 января п 31 декабря, следовательно, он совпадает с календарным годом Продолжительность бюджетного процесса значительно больш бюджетного периода, так как в бюджетный процесс включаетс время, необходимое для бюджетного планирования, последующе бюджетного контроля и других действий.

Участники бюджетного процесса Бюджетный процесс осуществляет ся органами, наделенными в соответствии с законодательство бюджетными полномочиями, т.е. правами и обязанностями учас ников бюджетного процесса. Такими полномочиями наделен органы представительной и исполнительной власти; финансовые налоговые органы; органы денежно-кредитного регулирования органы государственного финансового контроля; главные распоря дители бюджетных средств и распорядители бюджетных средст государственные целевые внебюджетные фонды.

Представительные органы власти рассматривают и утверждаю проекты бюджетов и отчетов об их исполнении.

Исполнительные органы власти осуществляют сводное финансово планирование, составление проектов бюджетов, внесение проекто бюджетов на рассмотрение представительных органов власти, испол нение бюджетов, анализ и контроль за исполнением бюджетов.

Банк России совместно с Правительством России разрабатыва и представляет на рассмотрение Государственной Думы основны направления денежно-кредитной политики государства, обслужив ет денежные счета Казначейства Российской Федерации, счета го сударственных целевых внебюджетных фондов, счета территориал ных бюджетов.

Главный распорядитель бюджетных средств — это орган испол нительной власти, первый прямой получатель бюджетных средст имеющий право распределять средства между распорядителями получателями бюджетных средств. Он готовит роспись бюджетны расходов по распорядителям бюджетных средств и бюджетополуча телям, доводит до них уведомления о бюджетных назначениях, у верждает им сметы доходов и расходов, изменяет в случае необхо димости распределение средств между статьями утвержденной дл них сметы, осуществляет контроль за рациональным, целевым ис пользованием бюджетополучателем бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств — это орган исполнительной власти, распределяющий средства между бюджетополучателями, он доводит до них уведомления о бюджетных ассигнованиях, утверждает сметы доходов и расходов бюджетополучателей, контролирует целевое использование ими бюджетных средств.

Бюджетополучатель (*бюджетное учреждение*) — это организация, созданная органом исполнительной власти для осуществления функций некоммерческого характера (управление, оборона, социально-культурные мероприятия и др.) и финансируемая в сметном порядке из бюджета или внебюджетных фондов.

Контрольно-счетные органы (Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и внебюджетных фондов, проводят внешний аудит отчетов об исполнении бюджетов и внебюджетных фондов.

Все перечисленные выше органы власти и учреждения являются участниками бюджетного процесса. Бюджетный процесс включает:

- сводное финансовое планирование и прогнозирование;
- составление перспективного финансового плана;
- составление, рассмотрение и утверждение проекта бюджета;
- исполнение бюджета в течение бюджетного года;
- анализ и контроль исполнения бюджета.

5.2. Реформирование бюджетного процесса

Несмотря на осуществленные в последние годы мероприятия по совершенствованию бюджетного процесса, в нем имелся главный недостаток — отсутствие механизма обеспечения результативности использования бюджетных средств. Этот недостаток выразился:

(1) в разработке среднесрочного финансового плана для каждого бюджетного цикла отдельно, годовом периоде планирования бюджетных расходов, неопределенности объема и структуры ассигнований, выделяемых главным распорядителям, распорядителям и получателям бюджетных средств, т.е. администраторам бюджетных средств;

(2) предоставлении бюджетных средств на основе корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет в условиях низкой формализации механизмов перераспределения бюджетных ресурсов и отсутствия четких критериев и процедур отбора финансируемых направлений и мероприятий в соответствии с приоритетами государственной политики;

(3) отсутствии четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критериев оценки деятельности администраторов бюджетных средств;
(4) ограниченности полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета;
(5) преобладании внешнего контроля за соответствием кассовых расходов плановым показателям при отсутствии процедур и методологии внутреннего и внешнего контроля (мониторинга) обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств;
(6) отсутствии системы оценки финансового результата деятельности органов власти разных уровней и закрепления за определенными органами государственной власти и органами местного самоуправления активов и обязательств соответственно РФ, субъекта РФ или муниципального образования;
(7) затянутости и громоздкости процедуры рассмотрения проекта бюджета представительными органами власти, ориентированной на технические детали в ущерб оценке приоритетов бюджетной политики и их реализации;
(8) нечеткости разграничения полномочий в бюджетном процессе между представительными и исполнительными органами власти.

Все это ограничивает возможности и стимулы повышения эффективности управления общественными финансами и переориентации деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных значимых и измеримых результатов.

Концепция реформирования бюджетного процесса Для изменения сложившейся ситуации Министерство финансов РФ подготовило, а Правительство РФ Постановлением от 22 мая 2004 г. № 249 одобрило «Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах».

Главной задачей реформирования бюджетного процесса является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления общественными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Одна из задач этой реформы заключается в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» к «управлению результатами» путем повышения ответственности и расширения само-

стоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Учитывая необходимость перехода к «управлению результатами», бюджет должен формироваться исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования должны иметь четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании главное внимание необходимо уделять обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ. Расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств. При этом устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой в рамках среднесрочного финансового плана, формируется общая сумма ассигнований на выполнение определенных функций и программ, детализация направлений использования которых осуществляется администраторами бюджетных средств, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов. Приоритет отдается внутреннему контролю, ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных средств ведется по достигнутым результатам.

Основой новой организации бюджетного процесса должна стать модель *«бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования»*. Ее суть — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Эта модель предполагает также создание системы мониторинга результативности бюджетных расходов, переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, которым управляют администраторы бюджетных средств.

Реформирование бюджетного процесса предлагается осуществить по следующим направлениям:

(1) реформирование бюджетной классификации и бюджетного учета;

(2) выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств;

(3) совершенствование среднесрочного финансового планирования;
(4) совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
(5) упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

В рамках первого направления предусматривается приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов с учетом изменений структуры и функций федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы, а также введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам.

Второе и третье направления должны обеспечить повышение надежности среднесрочного прогнозирования объема ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств в рамках принятых бюджетных ограничений и приоритетов государственной политики.

Четвертое направление предполагает формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Пятое направление предполагает совершенствование процедур составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты.

Бюджеты действующих и принимаемых расходных обязательств В соответствии с бюджетной реформой в практику бюджетного процесса вводятся новые понятия: «расходные обязательства», «реестр расходных обязательств», «действующие расходные обязательства» и «принимаемые расходные обязательства».

«*Расходные обязательства*» — это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления средства соответствующего бюджета.

«*Реестр расходных обязательств*» — свод указанных законов, нормативных правовых актов и договоров, соглашений и(или) их отдельных положений, который должны вести органы исполнительной власти каждого уровня.

При формировании бюджета расходные обязательства разделяются на действующие и принимаемые, что позволяет:

(1) существенно упростить и ускорить процедуру составления и рассмотрения бюджета в части, касающейся исполнения действующих обязательств, сосредоточив процесс подготовки и рассмотрения бюджета в основном на принимаемых обязательствах, отражающих цели и приоритеты государственной политики;

(2) поддерживать более жесткие бюджетные ограничения, поскольку выделение ассигнований на принятие новых обязательств возможно лишь после выделения бюджетных ассигнований на выполнение действующих обязательств либо заблаговременного их сокращения или отмены;

(3) удлинить период и повысить надежность среднесрочного бюджетного планирования за счет устанавливаемых правил прогнозирования объема действующих обязательств (в том числе с их распределением между администраторами бюджетных средств);

(4) ввести в бюджетный процесс элементы конкуренции при распределении между администраторами бюджетных средств бюджетных ресурсов с целью направления их на реализацию наиболее эффективных бюджетных программ.

Бюджет действующих обязательств — это объем ассигнований, необходимый для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств РФ (субъекта РФ, муниципального образования), обусловленных действующими нормативными правовыми актами.

К действующим обязательствам, в частности, относятся:

(1) трансферты населению, установленные нормативными правовыми актами РФ (субъектов РФ, муниципальных образований);

(2) обязательства по предоставлению (оплате) государственных (муниципальных) услуг в соответствии с законодательством РФ;

(3) обязательства, вытекающие из долгосрочных бюджетных целевых программ РФ (субъекта РФ, муниципального образования), а также адресной инвестиционной программы РФ (субъекта РФ, муниципального образования);

(4) погашение и (или) обслуживание государственного (муниципального) долга в соответствии с условиями привлечения заемных средств;

(5) обязательства, вытекающие из договоров (соглашений), в том числе международных, действующих в планируемый период;
(6) средства, подлежащие перечислению в соответствии с законодательством РФ либо сложившимися принципами (практикой) бюджетного планирования в другие бюджеты бюджетной системы РФ.

Под *бюджетом принимаемых обязательств* понимается объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств Российской Федерации (субъекта Российской Федерации, муниципального образования), обусловленных вступающими в силу нормативными правовыми актами, договорами и соглашениями, вводимыми или планируемыми (предлагаемыми) к введению в плановом периоде.

К принимаемым обязательствам, в частности, относятся:
(1) увеличение действующих или введение новых видов трансфертов населению;
(2) увеличение заработной платы, денежного довольствия;
(3) досрочное погашение государственного (муниципального) долга;
(4) предоставление (оплата) государственных (муниципальных) услуг сверх установленных нормативов (требований законодательства Российской Федерации);
(5) увеличение по сравнению с ранее предусмотренными планами ассигнований на реализацию действующих или новых бюджетных программ;
(6) новые бюджетные инвестиции;
(7) предоставление бюджетных кредитов.

Конкретный состав бюджетов действующих и принимаемых обязательств, порядок и методика определения их объемов устанавливаются органами исполнительной власти соответствующего уровня.

Основным принципом бюджетного планирования становится *гарантированное обеспечение* в полном объеме действующих обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами государственной политики. Выделение ассигнований на новые обязательства может и должно осуществляться только в случае и пределах превышения прогнозируемых бюджетных ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств, которое может образоваться за счет:

- сокращения части действующих обязательств (путем внесения изменений в законодательство, отмены ранее принятых решений, пересмотра действующих программ в отношении непринятых обязательств, реструктуризации бюджетного сектора и т.п.);
- применения консервативных (например, ниже уровня инфляции) методов корректировки действующих обязательств в зависимости от условий планируемого периода;
- опережающего по сравнению с прогнозируемым объемом действующих обязательств роста бюджетных доходов (для региональных и местных бюджетов прежде всего налоговых и неналоговых доходов).

Исходя из этого объем бюджета действующих обязательств не может превышать планируемого объема доходов и сальдо источников покрытия дефицита соответствующего бюджета при консервативном сценарии социально-экономического прогноза на соответствующий год, условия (внешние параметры) формирования которого должны быть определены нормативными правовыми актами соответствующих органов власти. В случае невыполнения указанного условия действующие обязательства подлежат сокращению.

Соответственно объем бюджета принимаемых обязательств определяется разницей между доходами бюджета и сальдо источников финансирования дефицита при консервативном сценарии социально-экономического прогноза, с одной стороны, и объемом бюджета действующих обязательств — с другой. Формирование конкретных направлений использования средств бюджета принимаемых обязательств осуществляется в соответствии с приоритетами бюджетной политики на основе оценки их эффективности. При этом раздельно рассматриваются и планируются:

(1) мероприятия, требующие выделения ассигнований только в очередном финансовом году, в том числе:

- приводящие к сокращению действующих обязательств последующих лет (досрочное погашение государственного или муниципального долга, реорганизация, передача бюджетных учреждений на соответствующий уровень бюджетной системы, сокращение штата работников и т.д.);
- не включаемые в состав действующих обязательств последующих лет (реализация краткосрочных, не выходящих за пределы финансового года программ и проектов, выплаты единовременных/разовых надбавок к заработной плате, пособиям и т.д.);

(2) мероприятия, включаемые с очередного финансового года в состав действующих обязательств или приводящие к увеличению

объема действующих обязательств последующих лет (увеличение размера трансфертов населению, заработной платы государственным или муниципальным служащим, работникам бюджетных учреждений, создание новых бюджетных учреждений, принятие новых бюджетных программ, нормативных правовых актов, устанавливающих новые расходные обязательства, и т.д.).

Пропорции распределения средств между указанными мероприятиями определяются в рамках бюджетного процесса исходя из стратегических приоритетов государственной политики и обеспечения сбалансированности бюджета в среднесрочной перспективе.

Одним из ключевых элементов реформы бюджетного процесса является распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между действующими и (или) вновь принимаемыми бюджетными программами с учетом оценок их результативности (включая программы, обеспечивающие реализацию вновь принимаемых нормативных правовых актов). Такой подход создаст для субъектов бюджетного планирования стимулы представлять свои расходы в форме бюджетных целевых программ и приведет к поэтапному формированию системы мониторинга эффективности их деятельности, что будет способствовать общему повышению результативности бюджетных расходов.

В ближайшей перспективе разделение бюджета действующих и принимаемых обязательств трудно реализуемо, поскольку отсутствует прозрачная методология определения и корректировки (пересчета) объема действующих обязательств при том, что, даже по общим оценкам, он существенно превышает прогнозируемые ресурсы бюджетов всех уровней, требуя принятия ежегодно мер по оптимизации и реструктуризации финансируемых расходов. В то же время на аналитическом уровне такое разделение частично уже осуществляется и требует лишь более четкого отражения в обоснованиях среднесрочного финансового плана и бюджета.

5.3. Основы планирования централизованных финансов

Кругооборот внутреннего валового продукта (ВВП) совершается в материально-вещественной и стоимостной форме. В ходе оборота валового продукта в стоимостной форме возникают финансовые отношения по поводу создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов. Управление процессами создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов осуществляется с помощью *финансового планирования*.

объектом которого являются фонды денежных средств. Благодаря финансовому планированию обеспечивается сбалансированность народно-хозяйственных, межотраслевых пропорций, определяются пути рационального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

Финансовое планирование на общегосударственном и территориальных уровнях обеспечивается системой финансовых планов, которые увязываются с материальными и трудовыми балансами в стоимостном выражении. Каждый финансовый план решает задачи организации и управления финансами в конкретном звене управления.

В систему планов общественных финансов входят:

(1) сводные финансовые балансы, составляемые на общегосударственном и территориальных уровнях управления;
(2) перспективные финансовые планы;
(3) прогнозы федерального и территориальных бюджетов;
(4) федеральный и территориальные бюджеты.

Бюджетная комиссия В целях обеспечения взаимодействия субъектов бюджетного планирования при разработке перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год Постановлением Правительства РФ в 2005 г. образована *Правительственная комиссия по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу (Бюджетная комиссия)*. Председателем Комиссии является Председатель Правительства РФ.

Основная задача Комиссии — рассмотрение вопросов, связанных с разработкой перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год. Комиссия осуществляет следующие функции:

(1) рассматривает сценарные условия функционирования экономики РФ на среднесрочный период, основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, прогноз социально-экономического развития РФ на очередной год и основные показатели сводного финансового баланса РФ;
(2) рассматривает и согласовывает предложения по формированию основных направлений налоговой, таможенной и долговой политики, используемые для подготовки проекта перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год;
(3) рассматривает основные показатели перспективного финансового плана, проект перспективного финансового плана и проект федерального бюджета на очередной финансовый

год, а также по поручениям Правительства РФ иные документы и материалы по вопросам бюджетного планирования;

(4) рассматривает и согласовывает предложения по распределению бюджета принимаемых обязательств на плановый период, выносимые на рассмотрение Правительства РФ;

(5) рассматривает и утверждает по представлению рабочих групп (подкомиссий) результаты оценки бюджетных целевых программ (федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ);

(6) рассматривает и утверждает результаты оценки федеральной адресной инвестиционной программы;

(7) рассматривает по представлению рабочих групп (подкомиссий) вопросы по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу;

(8) осуществляет контроль за реализацией решений и рекомендаций Комиссии.

Участники работ по планированию общественных финансов В работе по планированию общественных финансов участвуют: Правительство РФ, Минфин РФ, Минэкономразвития РФ, Минздравсоцразвития РФ, Минпромэнерго РФ, Минсельхоз РФ, Минобороны РФ, Банк России, субъекты бюджетного планирования. На каждого из них возложены определенные функции.

Основные функции Правительства Российской Федерации:

(1) утверждение основных направлений налоговой, таможенной и долговой политики в плановом периоде, сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, прогноз социально-экономического развития РФ на очередной год;

(2) утверждение основных показателей перспективного финансового плана и перспективного финансового плана;

(3) утверждение основных характеристик проекта федерального бюджета и распределение расходов федерального бюджета на очередной год в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов РФ;

(4) утверждение распределения бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования и бюджетными целевыми программами;

(5) определение приоритетных направлений формирования федеральной адресной инвестиционной программы, ее одобрение и внесение ее в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;

(6) утверждение проекта федерального бюджета и внесение его в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Основные функции Министерства финансов РФ:

(1) организация разработки перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета;

(2) разработка основных направлений налоговой и долговой политики, а также предложений по основным направлениям таможенной политики (в части, касающейся определения порядка контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств);

(3) разработка основных показателей перспективного финансового плана, проекта перспективного финансового плана, проекта федерального бюджета;

(4) разработка основных характеристик проекта федерального бюджета, распределение расходов федерального бюджета в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджетов РФ;

(5) доведение до субъектов бюджетного планирования предельных объемов бюджетов на плановый период и бюджетных проектировок на очередной год;

(6) разработка и представление в Бюджетную комиссию и Правительство РФ предложений по распределению бюджета принимаемых обязательств между субъектами бюджетного планирования в соответствии с принятыми или планируемыми к принятию решениями Правительства РФ.

Основные функции Министерства экономического развития и торговли РФ:

(1) разработка сценарных условий, основных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной год, сводного финансового баланса Российской Федерации;

(2) определение совместно с Министерством финансов Российской Федерации состава расходов инвестиционного характера;

(3) формирование перечня федеральных целевых программ, обеспечение методологического руководства разработкой федеральных целевых программ, согласование объемов их финансирования в очередном году и плановом периоде;

(4) разработка в установленном порядке проекта федеральной адресной инвестиционной программы, формирование проекта перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд, согласование предложений субъектов бюджетного

планирования по определению объемов расходов по стройкам и объектам, включенным в указанный перечень.

Основные функции Министерства здравоохранения и социального развития РФ:

(1) подготовка предварительных отчетных данных об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов;

(2) подготовка прогноза в плановом периоде основных параметров бюджетов государственных внебюджетных фондов;

(3) разработка предложений с необходимыми расчетами о соотношениях в плановом периоде между среднегодовой величиной минимального размера оплаты труда и среднегодовым прожиточным минимумом трудоспособного населения;

(4) разработка предложений по порядку увеличения в плановом периоде оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, финансируемых из федерального бюджета, базовой части трудовых пенсий, денежного содержания федеральных государственных служащих, денежного довольствия военнослужащих.

Основные функции Минпромэнерго РФ: (1) подготовка данных о предельном росте цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий в очередном году; (2) подготовка данных о прогнозируемых в очередном году объемах производства подакцизной продукции.

Основные функции Минсельхоза РФ: подготовка данных о прогнозируемых в очередном году объемах производства и реализации этилового спирта, спиртосодержащей продукции, алкогольной продукции, табачной продукции, пива, подлежащих обложению акцизами.

Основные функции Минобороны РФ: подготовка государственной программы вооружения на очередной год.

Основные функции Банка России:

(1) подготовка основных показателей денежно-кредитной политики в плановом периоде;

(2) разработка прогноза платежного баланса и прогноза развития банковского сектора в плановом периоде;

(3) подготовка проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики;

(4) подготовка уточненного прогноза платежного баланса РФ на очередной год.

Основные функции субъектов бюджетного планирования:

(1) разработка докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования;

(2) обеспечение в пределах своих бюджетов планирования ассигнований, направляемых на исполнение в плановом периоде расходных обязательств;

(3) распределение предельных объемов своих бюджетов по соответствующим главным распорядителям средств федерального бюджета, бюджетным целевым программам, статьям классификации расходов бюджетов РФ;
(4) разработка и представление в установленном порядке предложений по распределению бюджета принимаемых обязательств между бюджетными целевыми программами, а также стройками и объектами для федеральных государственных нужд;
(5) представление в Минфин РФ и Минэкономразвития РФ материалов, необходимых для разработки соответствующих проектировок перспективного финансового плана и федерального бюджета;
(6) разработка федеральных целевых программ в установленной сфере деятельности;
(7) разработка ведомственных целевых программ.

5.4. Бюджетное прогнозирование

Важнейшее условие успешного ведения хозяйства — постоянное совершенствование методов его управления. Управлять — значит предвидеть. В связи с этим возрастает роль перспективного планирования, следовательно, и научного прогнозирования. Прогнозирование параметров натуральных показателей должно сопровождаться прогнозом финансовых ресурсов, так как невозможно качественное прогнозирование развития хозяйства без учета перспективы роста этих ресурсов.

В отличие от сводного финансового планирования, осуществляемого, как правило, на более длительный период, бюджетное прогнозирование является адресным и рассчитано на бюджетный период, т.е. не более чем на год. Но так как основная подавляющая часть показателей сводного финансового баланса включает ряд бюджетных показателей, то при составлении перспективного сводного финансового баланса необходимо проводить прогнозные расчеты основных бюджетных показателей.

Под *прогнозом развития бюджета* подразумевается комплекс вероятностных оценок возможных путей развития его доходной и расходной частей.

Цель бюджетного прогнозирования — на основе сложившихся тенденций, конкретных социально-экономических условий и перспективных оценок разработать и обосновать оптимальные пути развития бюджета и на этой основе дать предложения по его укреп-

лению. Своевременный учет результатов такого прогнозирования является важным условием для принятия наиболее эффективных мер в финансовой политике государства, региона.

Расчет прогнозируемых бюджетных показателей основан на иных методологических подходах, нежели расчеты показателей годового бюджета. Если показатели годовых и квартальных бюджетов определяются на базе прямых расчетов экономических и финансовых параметров, то при определении прогнозных бюджетных показателей, как правило, такой возможности нет из-за отсутствия необходимых статистических и отчетных данных.

Финансово-бюджетное прогнозирование — сравнительно молодая отрасль финансовой науки. Ее развитие было связано с необходимостью составления сводных финансовых балансов на перспективу. Существенный вклад в разработку методов перспективных финансовых расчетов внесли *А.М. Волков, В.А. Галанов, Л.П. Евстигнеева, В.С. Павлов, Г.Б. Поляк, Г.Я. Шахова.*

Бюджетное прогнозирование, и в первую очередь прогнозирование территориальных бюджетов, связано с распространением в 70-е годы практики разработки перспективных комплексных планов экономического и социального развития территорий, в которых необходимо было производить прогнозные расчеты бюджетных показателей как основы планирования финансового обеспечения мероприятий, предусмотренных этими планами. Методология прогнозирования территориальных бюджетов впервые в нашей стране была разработана и апробирована в 1976 г. Г.Б. Поляком в ходе подготовки и реализации комплексных планов экономического и социального развития административно-территориальных единиц. Проблемы территориального бюджетного прогнозирования отражены также в работах *С.К. Битокова, Н.М. Дементьевой, Т.Т. Тулебаева.*

При разработке прогноза развития бюджета могут быть использованы различные методы:

(1) *метод экстраполяции* — составление перспективы исходя из практики предшествующих периодов. Однако этот метод пригоден для прогнозирования лишь некоторых статей расходов и доходов бюджета, имеющих более или менее стабильный характер;

(2) *метод экспертных оценок* — прогноз, строящийся на базе оценок, сделанных и обоснованных компетентными специалистами в отдельных отраслях науки и народного хозяйства. Не лишен недостатков, поскольку имеет элемент субъективизма;

(3) применение этих двух методов *одновременно*; при этом используются как объективные тенденции развития, так и мнения экспертов.

Одним из способов экстраполяции основных финансовых закономерностей могут быть *линии регрессии*, надежность которых повышается при построении многошаговых корреляционных моделей, ставящих прогнозируемые бюджетные показатели в зависимость от нескольких переменных. Поэтому работу над бюджетным прогнозом следует начать с выявления и изучения факторов (переменных величин), влияющих на формирование бюджета. К таким факторам следует отнести развитие производительных сил страны и наличие общегосударственных финансовых ресурсов, демографические изменения, развитие отраслей хозяйства и др.

Для расчетов основных показателей федерального бюджета на перспективу могут быть использованы *корреляционные связи* между объемом доходов федерального бюджета и двумя переменными: произведенным национальным доходом и валовой продукцией промышленности и сельского хозяйства, а также связь между этими показателями и налогом на прибыль. Коэффициенты корреляции показывают большую тесноту в изучаемых связях, и это понятно: доходы бюджета формируются прежде всего за счет национального дохода, а связь между налогом на прибыль и самой прибылью очевидна.

При прогнозировании объема ресурсов бюджета на перспективу следует использовать глубокий экономический и статистический анализ сложившихся тенденций, позволяющий в среднем с определенной степенью вероятности нивелировать влияние множества факторов, выявить наиболее общее в совокупности тенденций. Качественный анализ показал, что статистические модели, с помощью которых определяются ресурсы федерального бюджета, дали хорошо согласовывающиеся данные, касающиеся его объема на ближайшую перспективу.

Уравнения регрессии с указанными выше двумя переменными величинами имеют линейный вид:

$$y = a_0 + a_1 x,$$

где y — объем ресурсов федерального бюджета;
x — произведенная в отраслях народного хозяйства продукция, или ВВП (произведенный национальный доход);
a_0, a_1 — коэффициенты линии регрессии, определяющие ее конкретный вид на основе исходных данных.

При разработке этих моделей самостоятельную проблему представляет нахождение значений независимых переменных (национальный доход и произведенная продукция) в прогнозируемом периоде. Для их определения используются прогнозные расчеты ука-

занных общих экономических показателей. Экономический анализ дополняется изучением темпов развития исследуемых показателей, их взаимными соотношениями, расчетами среднегодовых темпов исследуемых явлений по годам, сопоставлением их развития с темпами других экономических величин (производственными основными фондами, численностью населения и др.). Такой анализ необходим потому, что федеральный бюджет связан с реальными экономическими ситуациями и поэтому быстро реагирует на изменения в любой отрасли народного хозяйства, связан с политикой в области социальной защиты населения, изменениями в порядке финансирования основных затрат государства и т.д.

Прогнозирование развития территориальных бюджетов основывается на других показателях. Так как рост населения и изменения его структуры оказывают непосредственное влияние на развитие всех отраслей местного хозяйства, а следовательно, на развитие территориальных бюджетов, большое внимание в прогнозировании уделяется анализу перспектив демографических изменений.

Бюджетное прогнозирование позволяет определять направления использования средств, т.е. выявлять приоритеты в финансировании отраслей местного хозяйства.

Функциональная зависимость объема территориальных бюджетов от роста численности населения описывается уравнениями:

$$y = a_0 + a_1 x; \quad y = ax^3,$$

где y — объем территориальных бюджетов;
x — численность населения административно-территориальной единицы.

В первом случае использована линейная модель, во втором — параболическая. Коэффициенты корреляции этих уравнений показали большую тесноту в изучаемых связях. И это вполне понятно, так как размеры расходов территориальных бюджетов зависят в первую очередь от численности населения, для которого эти расходы предназначены.

С помощью этих экономико-математических моделей можно рассчитывать не только размеры общих расходов территориальных бюджетов, но и расходов на народное хозяйство, социально-культурные мероприятия.

Можно также спрогнозировать *величину расходов на просвещение и здравоохранение.* Для этих целей используется многофакторная линейная модель:

$$y = ax_1 + ax_2,$$

где y — расходы на социально-культурные мероприятия;
x_1, x_2 — расходы на просвещение и здравоохранение.

Подобная модель может быть применена при расчете прогнозных показателей расходов на содержание общеобразовательных школ, больниц и др.

В перспективе экономико-математический метод в сочетании с долгосрочными государственными минимальными социальными стандартами и нормами может найти широкое применение в бюджетном прогнозировании, обеспечив ему более объективную, научно разработанную основу.

5.5. Перспективное финансовое планирование: задачи и этапы

Одной из задач бюджетной реформы является переход к среднесрочному (на несколько лет) бюджетному планированию, в рамках которого бюджетный цикл начинается с рассмотрения ранее одобренных в предыдущем бюджетном цикле основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых на основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода.

Таким образом, бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа, что, с одной стороны, обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований и, с другой стороны, позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с целями государственной политики и условиями их достижения.

С этой целью в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2005 г. № 118 в Министерстве финансов РФ составляется перспективный финансовый план, который имеет статус укрупненного бюджета.

Перспективный финансовый план разрабатывается на три года в целях:

- создания условий для обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и федерального бюджета;

- макроэкономической стабильности, предсказуемости и преемственности бюджетной, налоговой, таможенной, долговой и денежно-кредитной политики;
- исполнения действующих и принимаемых бюджетных обязательств Российской Федерации.

Перспективный финансовый план разрабатывается в три этапа.

Первый этап перспективного финансового планирования На первом этапе разрабатываются и одобряются:

- основные направления налоговой и таможенной политики;
- основные показатели сводного финансового баланса РФ;
- сценарные условия, включая основные макроэкономические показатели, параметры и приоритеты социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу.

Основные направления налоговой и *таможенной политики* содержат:

(1) анализ законодательства РФ о налогах и сборах и таможенного законодательства РФ, обоснование предложений по его совершенствованию;
(2) концепции (основные положения) проектов соответствующих нормативных правовых актов;
(3) расчеты влияния изменений в законодательстве РФ о налогах и сборах и таможенном законодательстве РФ на доходы бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ и консолидированных бюджетов субъектов Федерации, в очередном году и плановом периоде;
(4) предложения по улучшению налогового и таможенного администрирования;
(5) оценку влияния налоговой и таможенной политики, включая предлагаемые изменения, на сценарные условия.

Основные направления налоговой политики разрабатываются Министерством финансов РФ. Основные направления таможенной политики разрабатываются в эти сроки Министерством экономического развития и торговли РФ (в части, касающейся определения порядка контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств, — совместно с Министерством финансов РФ). Основные направления налоговой и таможенной политики рассматриваются Бюджетной комиссией и одобряются Правительством РФ.

Сценарные условия разрабатываются Министерством экономического развития и торговли РФ, рассматриваются Бюджетной комиссией и одобряются Правительством РФ. Представляемые в Пра-

вительство РФ Министерством экономического развития и торговли РФ сценарные условия должны соответствовать проекту сценарных условий, с учетом которого осуществлялась разработка основных направлений налоговой и таможенной политики и основных показателей перспективного финансового плана, рассмотренных и согласованных Бюджетной комиссией.

Сценарные условия содержат ожидаемые в текущем году и прогнозируемые на плановый период значения следующих показателей:

- цена на нефть сырую марки «Юралс»;
- объем, темпы роста и структура используемого и произведенного ВВП;
- темпы роста базовых отраслей экономики;
- прогноз инфляции, в том числе прогноз базовой инфляции, прогноз роста цен на товары, прогноз роста цен и тарифов на платные услуги, прогноз цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий;
- объемы производства продукции (товаров, работ, услуг) по перечню, согласованному с Министерством финансов РФ;
- величина амортизации;
- оборот розничной торговли;
- платные услуги, оказываемые населению;
- численность занятых в экономике;
- инвестиции в основной капитал с указанием всех источников финансирования, в том числе инвестиции за счет средств федерального бюджета, прямые иностранные инвестиции;
- фонд заработной платы;
- величина прожиточного минимума в расчете на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения;
- прибыль организаций для целей бухгалтерского учета;
- амортизация для целей налогообложения;
- объем экспорта и импорта, в том числе экспорт и импорт нефти, нефтепродуктов и газа;
- курс рубля к доллару США и евро;
- другие показатели по согласованному с Министерством финансов РФ перечню.

Кроме этих показателей Министерство экономического развития и торговли РФ разрабатывает основные показатели сводного финансового баланса РФ, прилагаемые к сценарным условиям.

Сценарные условия разрабатываются, как правило, в двух вариантах (ожидаемом и базовом) исходя из прогнозируемого и из базового уровня цены на нефть.

По решению Бюджетной комиссии могут разрабатываться дополнительные варианты сценарных условий.

В пояснительной записке к сценарным условиям приводится анализ факторов и тенденций функционирования и развития экономики РФ, обоснование значений соответствующих показателей для разрабатываемых вариантов сценарных условий, анализ причин изменения ранее одобренных показателей сценарных условий.

Второй этап перспективного финансового планирования На втором этапе разрабатываются и утверждаются основные показатели перспективного финансового плана, а также основные направления долговой политики.

Основные показатели перспективного финансового плана и основные направления долговой политики разрабатываются Министерством финансов РФ, рассматриваются Бюджетной комиссией и до 1 апреля одобряются Правительством РФ с внесением в случае необходимости Правительством РФ изменений в основные направления налоговой и таможенной политики и (или) в сценарные условия.

Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются с целью определения общего объема финансовых ресурсов, которые могут быть направлены на исполнение расходных обязательств РФ в плановом периоде при заданных сценарных условиях.

Основные показатели перспективного финансового плана разрабатываются не менее чем в двух вариантах.

Первый (ожидаемый) вариант основных показателей перспективного финансового плана формируется исходя из сценарных условий при прогнозируемом Минэкономразвития уровне цены на нефть.

Второй (базовый) вариант основных показателей перспективного финансового плана формируется исходя из сценарных условий при базовом уровне цены на нефть.

По решению Бюджетной комиссии могут разрабатываться дополнительные варианты основных показателей перспективного финансового плана.

В ходе разработки и рассмотрения основных показателей перспективного финансового плана Бюджетная комиссия может вносить уточнения в ранее утвержденные основные направления налоговой и таможенной политики, а также принимать решения по уточнению сценарных условий.

Пояснительная записка к основным показателям перспективного финансового плана содержит характеристику основных показателей, анализ влияющих на них факторов и условий, их взаимосвязи со сценарными условиями, обоснование варианта, предлагаемого для формирования проекта перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета, обоснование приоритетных направлений распределения бюджета принимаемых обязательств, а также формирования расходов инвестиционного характера.

Основные направления долговой политики содержат анализ и прогноз объема и структуры государственного долга РФ, обоснование предложений по объемам заимствований на внутреннем и внешнем рынках, оценку стоимости обслуживания и объемов погашения государственного долга РФ в плановом периоде.

Третий этап перспективного финансового планирования На третьем этапа разрабатывается и утверждается проект перспективного финансового плана.

Проект перспективного финансового плана разрабатывается Министерством финансов РФ, рассматривается Бюджетной комиссией и одобряется Правительством РФ.

Проект перспективного финансового плана разрабатывается исходя из одобренного Правительством РФ варианта основных показателей перспективного финансового плана по форме, приведенной ниже (табл. 5.1), с целью определения основных параметров (характеристик) бюджетной системы РФ, в том числе федерального бюджета, а также установления предельных объемов бюджетов субъектов бюджетного планирования в плановом периоде.

Разработка проекта перспективного финансового плана на плановый период осуществляется путем корректировки основных параметров этого плана за последние два года и разработки основных параметров на третий год планового периода исходя из новых сценарных условий с учетом изменений объема и структуры доходов бюджетной системы РФ и расходных обязательств РФ в текущем году и плановом периоде.

При разработке перспективного финансового плана Минфин РФ и Минэкономразвития РФ могут вносить в Бюджетную комиссию предложения по корректировке основных показателей перспективного финансового плана в соответствии с основными параметрами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

Таблица 5.1. **Перспективный финансовый план Российской Федерации на ___ — ___ годы**
Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации (млрд руб.)

Показатель	*Отчетный год*	*Текущий год*	*Плановый период*		
			1-й год	*2-й год*	*3-й год*
Федеральный бюджет					
Доходы					
Расходы — всего					
В том числе межбюджетные трансферты					
Из них:					
бюджетам других уровней					
государственным внебюджетным фондам					
Профицит (+), дефицит (—)					
Стабилизационный фонд РФ					
Средства на начало года					
Поступления					
Использование (включая досрочное погашение внешнего долга РФ)					
Средства на конец года					
Пенсионный фонд РФ					
Доходы без межбюджетных трансфертов из федерального бюджета					
Доходы с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета					
Расходы					
Профицит (+), дефицит (—)					
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования					
Доходы без межбюджетных трансфертов из федерального бюджета					
Доходы с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета					
Расходы — всего					

В том числе межбюджетные трансферты территориальным фондам обязательного медицинского страхования
Профицит (+), дефицит (—)
Фонд социального страхования РФ
Доходы без межбюджетных трансфертов из федерального бюджета
Доходы с учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета
Расходы
Профицит (+), дефицит (—)
Государственный долг РФ
На начало года — всего
В том числе:
внешний
внутренний
На конец года — всего
В том числе:
внешний
внутренний
С п р а в о ч н о
Консолидированные бюджеты субъектов РФ и территориальные государственные внебюджетные фонды
Доходы без межбюджетных трансфертов
Доходы с учетом межбюджетных трансфертов
Расходы
Профицит (+), дефицит (—)
Итого по бюджетной системе РФ
Доходы
Расходы
Баланс
Государственный и муниципальный долг

5.6. Составление проектов бюджетов

Главная задача бюджетного планирования — определение объема денежных средств, централизуемых в бюджете с целью финансового обеспечения функций, возложенных на органы государственной власти и органы местного самоуправления, и мероприятий, предусмотренных прогнозом экономического и социального развития государства и территории.

Правовой основой бюджетного планирования является *Бюджетный кодекс РФ* (ст. 169—184). Методическая основа составления бюджетов — Положение «О разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2005 г. № 118.

Составление проекта бюджета является прерогативой Правительства РФ, исполнительных органов власти субъектов РФ и муниципальных образований. По их поручению проект бюджета разрабатывается Министерством финансов РФ и территориальными финансовыми органами.

Для составления проекта бюджета Министерства финансов РФ территориальные финансовые органы должны быть обеспечены необходимой информационной базой, которая поступает им от соответствующего правительства, статистических, налоговых органов и других учреждений. Главным источником информации для составления проекта бюджета служит прогноз социально-экономического развития государства или территории, который, в свою очередь, разрабатывается на основе данных экономического и социального развития за отчетный период, тенденций развития на планируемый год и других показателей. При разработке проекта бюджета учитываются также основные положения финансово-бюджетной политики, принятой на соответствующий плановый период.

Составление проекта федерального бюджета Проект федерального бюджета разрабатывается Министерством финансов РФ по поручению Правительства РФ. Работа над проектом бюджета начинается за двенадцать месяцев до начала планируемого года.

В задачу Министерства финансов РФ входит разработка: проекта федерального бюджета; проектировок основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу; проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год.

- ведомственная структура федерального бюджета (распределение расходов по главным распорядителям средств федерального бюджета в соответствии со структурой функциональной классификации расходов бюджетов РФ);
- перечень и объемы финансирования федеральных целевых программ;
- распределение государственных капитальных вложений на реализацию федеральной адресной инвестиционной программы по разделам, подразделам, целевым статьям и видам функциональной классификации расходов бюджетов РФ;
- основные показатели государственного оборонного заказа;
- распределение расходов на реализацию межгосударственных договоров в рамках СНГ;
- распределение по субъектам РФ средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, Федерального фонда компенсаций (по видам субвенций), Федерального фонда софинансирования социальных расходов (по видам субсидий), Федерального фонда регионального развития (по видам субсидий);
- распределение межбюджетных трансфертов бюджетам закрытых административно-территориальных образований;
- размер долга иностранных государств по кредитам, предоставленным Правительством бывшего СССР и Правительством РФ, по состоянию на 1 января текущего года;
- верхний предел государственного внешнего и внутреннего долга РФ на 1 января года, следующего за очередным годом;
- программа государственных внутренних заимствований РФ;
- программа государственных внешних заимствований РФ;
- программа предоставления РФ государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам;
- источники финансирования дефицита федерального бюджета.

Проект федерального бюджета разрабатывается в три этапа.

На первом этапе формирования проекта бюджета Минэкономразвития разрабатывает (обновляет) сценарные условия экономического и социального развития на планируемый год, в которых отражены главные макроэкономические показатели и материалы для уточнения параметров среднесрочного прогноза экономического и социального развития страны, а также основные показатели сводного финансового баланса России.

После одобрения Правительством РФ этих сценарных условий Минфин разрабатывает основные характеристики доходов и расходов федерального бюджета на планируемый год и проектирования

размеров основных доходов и расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу в составе показателей перспективного финансового плана (табл. 5.2). Рассматриваются также предложения о минимальных размерах оплаты труда и пенсий, порядке индексации заработной платы работников бюджетной сферы и пенсий в планируемом году и на среднесрочную перспективу.

Все эти материалы и расчеты направляются на рассмотрение Правительства РФ. После их принятия Правительством они могут быть представлены в Совет Федерации и Государственную Думу по их запросу.

Затем Минфин направляет субъектам бюджетного планирования предельные объемы их бюджетов и методические указания по их распределению на очередной год между главными распорядителями средств федерального бюджета, статьями функциональной и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации, бюджетными целевыми программами.

На втором этапе Минэкономразвития разрабатывает и направляет в Минфин проект федеральной адресной инвестиционной программы и предложения по распределению объемов государственных капитальных вложений по ведомственной структуре расходов бюджетов РФ.

На этом этапе субъекты бюджетного планирования в соответствии с методическими указаниями Минфина РФ распределяют предельные объемы своих бюджетов на очередной год по главным распорядителям средств федерального бюджета, статьям функциональной и экономической классификаций расходов бюджетов РФ, бюджетным целевым программам и представляют в Минфин указанное распределение, а также иные документы и материалы, необходимые для составления проекта федерального бюджета.

Эти материалы сначала анализируются специалистами функциональных подразделений Минфина РФ, закрепленными за соответствующими министерствами. В ходе анализа уточняются расчеты показателей финансовых планов министерств, бюджетов территорий, выявляются возможности мобилизации дополнительных доходов и экономии расходов. Затем расчеты с внесенными поправками рассматриваются у руководителей департаментов Минфина, а затем направляются в Бюджетный департамент, который рассматривает представленные расчеты, вносит в них в случае необходимости поправки и направляет на решение руководства Минфина РФ.

Таблица 5.2. **Основные параметры федерального бюджета на _____ — _____ годы** (млрд руб.)

Показатель	*Отчетный год*	*Текущий год*		*Плановый период*		
		Утверждено ФЗ №_____ от _____	*Ожидаемое исполнение*	*1-й год*	*2-й год*	*3-й год*
Доходы — всего						
В том числе:						
налоговые						
из них ЕСН						
неналоговые						
из них таможенные пошлины и сборы						
Расходы — всего						
В том числе:						
а) процентные						
б) непроцентные						
В том числе межбюджетные трансферты						
Из них:						
бюджетам других уровней						
государственным внебюджетным фондам						
Из общего объема расходов:						
расходы текущего характера						
расходы инвестиционного характера						

Профицит (+), дефицит (—)

Источники финансирования дефицита:

привлечение

погашение

Внешние источники финансирования дефицита:

привлечение

погашение

Справочно

Стабилизационный фонд РФ:

средства на начало года

Поступления

использование (включая досрочное погашение внешнего долга РФ)

средства на конец года

Государственный долг РФ:

внешний

внутренний

В случае если у бюджетополучателей имеются разногласия по показателям бюджета, то несогласованные вопросы по этим показателям выносятся на рассмотрение Бюджетной комиссии.

На *третьем этапе* Минфин РФ на основе представленных субъектами бюджетного планирования расчетов, документов и материалов формирует проект федерального бюджета и прилагаемые к нему материалы и после рассмотрения Бюджетной комиссией вносит их в Правительство РФ.

Правительство РФ одобряет проект федерального бюджета для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Одновременно с проектом федерального бюджета в Государственную Думу Федерального Собрания РФ вносятся доклад Правительства РФ о результатах и целях бюджетной политики и доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, оценка реализуемых ими или предложенных федеральных и ведомственных целевых программ, а также перспективный финансовый план, проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ и другие материалы, предусмотренные Бюджетным кодексом.

По результатам рассмотрения Государственной Думой проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Минфин РФ вносит в Правительство РФ предложения по внесению изменений в перспективный финансовый план, а Минэкономразвития составляет уточненный сводный финансовый баланс РФ.

Затем Минфин представляет в Бюджетную комиссию оценки изменения доходов бюджетной системы РФ и бюджета принимаемых обязательств в связи с уточнением принимаемых обязательств и уточнением основных параметров прогноза социально-экономического развития РФ.

Составление территориальных бюджетов Проекты территориальных бюджетов составляются финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Для составления проектов бюджетов территориальные финансовые органы имеют право на получение информации не только от территориальных органов исполнительной власти, но и от вышестоящих финансовых органов.

Финансовые органы субъектов РФ получают из Минфина РФ следующие материалы:

- предполагаемые изменения налогообложения;

- расходы, передаваемые в бюджеты субъектов РФ, и объемы передаваемых соответствующих средств;
- порядок формирования Фонда финансовой поддержки субъектов РФ и распределение его средств;
- субвенции и дотации, предполагаемые к передаче субъектам РФ.

Финансовые органы муниципальных образований получают от финансовых органов субъектов РФ следующие материалы:

- предполагаемые изменения отчислений по закрепленным за местными бюджетами доходам;
- порядок формирования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и распределение его средств;
- субвенции и дотации, предполагаемые к передаче местным бюджетам.

Порядок организации и проведения работ по составлению проекта территориального бюджета аналогичен работам, проводимым в Министерстве финансов РФ.

В ходе работы по составлению проекта бюджета в случае несбалансированности доходов и минимально необходимых расходов территориальных бюджетов территориальный исполнительный орган власти представляет в вышестоящий исполнительный орган власти необходимые расчеты для обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций, субвенций, перечня доходов и расходов, подлежащих передаче из вышестоящего бюджета, а также данные об изменении состава объектов, подлежащих бюджетному финансированию.

Исполнительный орган субъекта Федерации и муниципального образования может вносить в вышестоящий исполнительный орган власти предложения по изменению и уточнению проектируемых вышестоящим органом власти бюджетных нормативов и показателей. Разногласия по этим вопросам рассматриваются вначале в вышестоящем исполнительном органом власти. Результаты рассмотрения разногласий отражаются в составляемом протоколе, в котором содержатся обоснование предложений и обоснование отказа. В случае необходимости решения этих вопросов на паритетных началах создается согласительная комиссия, решение которой доводится до сведения нижестоящих и вышестоящих органов власти. Окончательное решение принимается вышестоящим представительным органом власти.

Кроме составления проекта бюджета на планируемый год, исполнительные органы власти субъектов Федерации и муниципаль-

ных образований в целях составления консолидированного бюджета РФ, обеспечения единой финансово-бюджетной политики государства должны подготовить и представить в вышестоящий орган исполнительной власти следующие документы и материалы:

(1) прогноз социально-экономического развития субъекта РФ и муниципального образования на очередной год;
(2) основные направления бюджетной и налоговой политики субъекта РФ и муниципального образования на очередной год;
(3) прогноз сводного финансового баланса по территории субъекта РФ и муниципального образования на очередной год;
(4) прогноз консолидированного бюджета субъекта Федерации на очередной год;
(5) адресную инвестиционную программу на очередной год;
(6) программу приватизации государственных предприятий на очередной год.

Дополнительно к этим материалам исполнительные органы субъектов Федерации подготавливают:

(1) структуру внутреннего долга субъекта Федерации и программу внутренних заимствований, предусмотренных на планируемый год для финансирования дефицита бюджета субъекта Федерации;
(2) программу предоставления гарантий исполнительного органа субъекта Федерации на планируемый год;
(3) оценку ожидаемого исполнения бюджета субъекта Федерации за текущий год.

5.7. Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования

Реформирование бюджетного процесса предусматривает переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования. Это позволит обеспечить прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

В отличие от преобладающего в настоящее время сметного планирования программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности получателей бюджетных средств с одно-

временным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов.

Расширение сферы применения и повышение качества программно-целевых методов бюджетного планирования предполагается осуществить путем:

- представления ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;
- совершенствования методологии разработки и реализации федеральных, региональных, муниципальных целевых программ;
- использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ;
- распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ;
- расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

В настоящее время программно-целевое бюджетное планирование на федеральном уровне осуществляется в форме федеральных целевых программ, а также Федеральной инвестиционной программы.

Реформирование федеральных целевых программ В соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса количество федеральных целевых программ будет существенно сокращено. При этом этот процесс не будет идти по пути включения ликвидируемых программ в качестве подпрограмм в оставшиеся программы. Большинство действующих федеральных целевых программ и их подпрограмм будут преобразованы в ведомственные программы. Оставшиеся федеральные целевые программы должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных инвестиционных, научно-технических и (или) структурных проектов, направленных на решение проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов государственной власти. Объем ассигнований, необходимых для реализации действующих программ, должен быть достаточен для достижения планируемых результатов, а сокращение или прекращение выделения ассигнований должно происходить по формализованной процедуре в соответствии с четкими и прозрачными критериями оценки федеральных целевых программ.

Исходя из этого федеральные и ведомственные целевые программы будут рассматриваться в качестве двух типов единых по принципу формирования и реализации, но различающихся по содержанию и статусу бюджетных целевых программ.

К бюджетным целевым программам предъявляются следующие общие требования:

- четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам государственной политики, полномочиям и сферам ответственности федеральных органов исполнительной власти;
- описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы, включая как непосредственные результаты (предоставление услуг определенного качества и объема), так и конечные результаты (эффект от предоставленных услуг для их получателей);
- наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы;
- обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков для реализации программы;
- определение системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности различных единиц управления.

При распределении на конкурсной основе средств бюджета принимаемых обязательств между бюджетными целевыми программами будут применяться следующие принципы:

- распределение основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между новыми или действующими бюджетными целевыми программами в зависимости от формализованной оценки их обоснованности и результативности, а также соответствия приоритетам государственной политики;
- учет при распределении ассигнований бюджета принимаемых обязательств средней оценки бюджетных целевых программ, реализуемых соответствующим субъектом бюджетного планирования;
- учет обоснованности и прозрачности оценки финансовых затрат на реализацию возложенных на соответствующие органы власти функций, в том числе связанных с управлением бюджетными целевыми программами.

При этом не исключена возможность сокращения финансирования или досрочного прекращения реализации бюджетных целевых программ в случае несоответствия заранее установленным промежуточным критериям и индикаторам результативности с соблюдением процедур расторжения договоров (соглашений).

В бюджетном процессе должны быть внедрены новые методы планирования и исполнения бюджета — метод бюджетирования, ориентированного на результат.

Бюджетирование, ориентированное на результат Это планирование, исполнение бюджетов всех уровней и контроль результатов, полученных от использования бюджетных средств, на основе сопоставления целевых программ. Такой метод планирования, исполнения и контроля бюджета основан на четкой формулировке целей и задач в деятельности органов власти, бюджетополучателей, а также на применении показателей, характеризующих количественные или качественные параметры выполнения этих задач.

Термин и метод бюджетирования не новые. В отечественной финансовой литературе он появился не с бюджетным, а с финансовым менеджментом, в рамках которого предприятиями применяется целевое планирование (бизнес-план), учет произведенных задач и полученных финансовых результатов (директ-костинг), составление смет по видам деятельности предприятия (бюджетирование)[1].

Бюджетирование как метод деятельности в сфере управления бюджетными ресурсами — составная часть бюджетного процесса. Бюджетный же процесс происходит во всех звеньях бюджетной системы. Поэтому надо иметь в виду, что процесс бюджетирования происходит не только, как считают некоторые экономисты, в сфере государственной политики и федерального бюджета, но и в сферах региональной, муниципальной политики, а следовательно, в бюджетном процессе на региональном и местном уровнях.

Следует также отметить, что и экономическая суть этого термина не имеет принципиально нового содержания. Во-первых, с тех пор как существуют государства и бюджеты, проводилась и проводится государственная финансовая политика и средства из бюджетов выделяются в соответствии с приоритетами этой политики и значимостью поставленных целей. Во-вторых, средств в бюджетах никогда не хватало, поэтому правительства стремились достичь максимума результата при минимуме имеющихся бюджетных средств, т.е. всегда была ориентация на получение конкретного ре-

[1] См.: *Финансовый* менеджмент / Под ред. Г.Б. Поляка М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.

зультата. В-третьих, для достижения этого результат всегда сущест вовал финансовый контроль.

Таким образом, все элементы бюджетирования, ориентирован ного на результат, всегда были и входили в содержание бюджетног финансирования. Примером могут служить такие проводимые СССР важнейшие для общества цели и меры по их осуществлению как электрификация, ликвидация неграмотности населения, инду стриализация и др.

Поэтому, по крайней мере, некорректным является утверждени некоторых экономистов о том, что методы, понимаемые под про граммно-целевым планированием и планированием, ориентирован ным на результат, являются зарубежным изобретением. Это не со ответствует истине. После Второй мировой войны западные эконо мисты стали еще в большей мере использовать опыт СССР по цен трализованному управлению национальной экономикой и, в част ности, опыт государственного целевого планирования, в том числ и финансового. В европейских странах были созданы министерств (ведомства), ведавшие государственным планированием. Позже американские экономисты предложили американскому правител ству создать такое ведомство в США. Во многих странах при прави тельствах были созданы структуры, координирующие работу отрас левых ведомств по планированию мероприятий, требующих госу дарственного финансирования и оценивающих экономическую социальную эффективность бюджетных расходов.

Такие органы задолго до этого действовали в СССР, а действи по оценке результативности государственных затрат осуществлялис в Госплане СССР и Минфине СССР и подведомственных им тер риториальных органах и научных институтах, в процессе составле ния народно-хозяйственных планов и бюджетов и отчетов по и исполнению. Данные о такой работе можно почерпнуть из законо дательных и инструктивных материалов, планов и отчетов Прави тельства СССР об исполнении народно-хозяйственных планов бюджетов, из монографии и учебников по этим проблемам.

Можно также отметить, что в нашей стране впервые были ра работаны методические основы не только программно-целево планирования, но и методики финансового обеспечения таких про грамм. Примером тому может служить подготовленные в 1983 г. НИФИ Минфина СССР Г.Б. Поляком «Методические рекоменда ции по составлению и исполнению плана финансирования терри ториальных целевых комплексных программ».

В современных условиях в бюджетном финансировании, орие тируемом на результатах, для достижения более высоких параме

ров конечных результатов надо больше внимания уделять разработке и повышению качества подготовки целевых программ, их обоснованию, показателям оценки их выполнения, повышать требования к составлению отчетов, постоянно отслеживать ход выполнения программ, усиливать санкции за их невыполнение.

В новой интерпретации суть концепции бюджетирования, ориентированного на результат, имеет следующее содержание.

Цель бюджетирования, ориентированного на результат, — *повышение эффективности использования бюджетных средств.* Это может быть достигнуто на основе обеспечения зависимости объема выделяемых из бюджета средств от ожидаемого результата их использования, т.е. планирование и распределение бюджетных ресурсов между бюджетополучателями ставится в зависимость от достижения ими конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики.

Реализация концепции бюджетирования, ориентированного на результат, связана с созданием системы мониторинга результативности бюджетных расходов, докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, с переходом к многолетнему бюджетному планированию.

Мониторинг бюджетного сектора — это начальное наблюдение, измерение и анализ результатов деятельности органов государственной власти и бюджетополучателей и эффективности использования ими бюджетных средств. Мониторинг бюджетного сектора в нашей стране был введен на основании распоряжения Правительства РФ от 21 ноября 2003 г. Мониторинг проводится главными распорядителями бюджетных средств, федерального бюджета и распространяется на всех распорядителей и получателей бюджетных средств федерального бюджета.

Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования Это новая составная часть бюджетного процесса. Они составляются в целях применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результат. Положение о подготовке таких докладов утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.

Непосредственная задача подготовки докладов — обеспечение Правительства РФ и Министерства финансов РФ информацией, необходимой для составления доклада Правительства РФ о результатах и целях бюджетной политики, проектов перспективного финансового плана и федерального бюджета на очередной финансовый год ис-

ходя из наиболее эффективного использования средств федерального бюджета для достижения планируемых результатов проведения государственной политики, а также сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ.

Подготовка докладов осуществляется субъектами бюджетного планирования (министерствами и ведомствами) с участием подведомственных им главных распорядителей средств федерального бюджета, по которым субъект бюджетного планирования в соответствии с порядком разработки проектов перспективного финансового плана и федерального бюджета на очередной финансовый год формирует бюджетные проектировки.

Доклад включает следующие разделы:

1. Цели и задачи деятельности.
2. Расходные обязательства и формирование доходов.
3. Результаты деятельности.
4. Распределение расходов по целям, задачам и программам.
5. Результативность бюджетных расходов.

Проекты докладов представляются в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов и Министерство финансов РФ для использования их данных в работе по формированию проекта бюджета на очередной год.

Доработанные и уточненные с учетом принятого федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год доклады представляются в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов, Министерство финансов РФ и Министерство экономического развития и торговли РФ.

Подобные доклады составляются на региональном и местном уровнях.

Экономическая и финансовая информация, полученная на основе мониторинга и докладов о результатах деятельности субъектов бюджетного планирования, позволит дать оценку экономической и социальной эффективности деятельности министерств, ведомств, организаций, что в свою очередь станет базой для определения их размера бюджетных средств в плановом периоде.

Метод бюджетирования, ориентированного на результат, используется и в процессе исполнения бюджета. Оценка деятельности субъектов бюджетного планирования позволяет корректировать в текущем году выделение им бюджетных ассигнований в случае, если министерства, ведомства, организации не добиваются выполнения задач, поставленных в целевой программе, или индикаторы результативности их деятельности ниже установленного уровня.

5.8. Этапы рассмотрения и утверждения проекта бюджета

Получив от финансовых органов проекты соответствующих бюджетов, органы исполнительной власти рассматривают и при необходимости вносят в них поправки и дополнения.

Правительство РФ рассматривает прогноз социально-экономического развития России, проекты федерального бюджета и бюджетов государственных целевых фондов, сводный финансовый баланс, перспективный финансовый план и материалы, характеризующие финансово-бюджетную политику на планируемый год.

Этапы рассмотрения и утверждения проекта бюджета следующие.

Первый этап После изучения этих документов и работы с ними Правительство вносит на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ *проект федерального закона о федеральном бюджете* на планируемый год. Вместе с этим документом в Государственную Думу направляются:

(1) предварительные итоги социально-экономического развития РФ за истекший период текущего года;

(2) прогноз социально-экономического развития РФ на планируемый год;

(3) прогноз сводного финансового баланса по территории РФ на планируемый год;

(4) федеральные целевые программы и федеральные программы по развитию регионов, предусмотренные к финансированию из федерального бюджета на планируемый год;

(5) федеральная адресная инвестиционная программа на планируемый год;

(6) расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов и дефициту федерального бюджета на планируемый год;

(7) международные договоры РФ, вступившие в силу для РФ и содержащие ее финансовые обязательства на планируемый год, включая нератифицированные международные договоры РФ о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах;

(8) программа государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам на планируемый год, структура внешнего дол-

га РФ по видам задолженности и с разбивкой по отдельным государствам в планируемом году;

(9) структура государственного внутреннего долга РФ и программа внутренних заимствований, предусмотренных на планируемый год для финансирования дефицита федерального бюджета;

(10) программа предоставления гарантий Правительства РФ на планируемый год и отчет о предоставлении гарантий за истекший период текущего года.

Проекты федеральных целевых программ, намечаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета, представляются в Государственную Думу одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

В проектах федеральных целевых программ, утвержденных в составе бюджетов в предшествующие финансовые годы, финансирование которых было открыто в годы, предшествующие очередному финансовому году, указываются:

- объем финансирования на очередной финансовый год согласно распределению средств федерального бюджета, принятому при утверждении каждой указанной программы;
- объем финансирования на очередной финансовый год, предлагаемый Правительством РФ в составе проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;
- объем финансирования за предшествующие годы, а также за текущий финансовый год согласно расписанию, принятому при утверждении каждой указанной программы;
- объем фактического финансирования за предшествующие годы, а также ожидаемое финансирование в текущем финансовом году;
- объем финансирования на финансовые годы, следующие за очередным финансовым годом, согласно расписанию, принятому при утверждении каждой указанной программы;
- объем финансирования на финансовые годы, следующие за очередным финансовым годом.

Вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Правительство РФ вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов о бюджетах государственных федеральных внебюджетных фондов, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда, о приостановке или отмене федеральных законов, реализация кото-

рых требует осуществления расходов, но не предусмотрена в федеральном бюджете на планируемый год. Если требуется внесение изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации о налогах, а также о тарифах страховых взносов в государственные внебюджетные фонды на планируемый год, то Правительство РФ одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год вносит проекты соответствующих федеральных законов.

Кроме того, Правительство РФ представляет в Государственную Думу:

(1) оценку ожидаемого исполнения федерального бюджета за текущий год и консолидированного бюджета РФ за отчетный год;

(2) программу предоставления средств федерального бюджета на планируемый год на возвратной основе по каждому виду расходов и отчет о предоставлении средств на возвратной основе за отчетный год и истекший период текущего года;

(3) поквартальное распределение доходов и расходов федерального бюджета на планируемый год.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России) представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на планируемый год, предварительно согласованный с Президентом и Правительством РФ.

Второй этап Получив указанные выше документы и материалы, Совет Государственной Думы Федерального Собрания РФ (или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ) направляет его в Комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам.

Совет Государственной Думы утверждает также комитеты, ответственные за рассмотрение отдельных разделов и подразделов федерального бюджета. По каждому разделу расходов федерального бюджета назначается не менее двух ответственных комитетов, одним из которых является Комитет по бюджету.

Рассмотрение в комитетах Государственной Думы поступивших материалов по проекту бюджета проводится депутатами совместно с приглашаемыми для этой работы экономистами, учеными, представителями министерств, ведомств, территориальных органов исполнительной власти, которые готовят заключения по разделам проекта бюджета, вносят предложения по доходам и расходам.

Совет Государственной Думы (или в период парламентских каникул Председатель Государственной Думы) на основании заключения Комитета по бюджету принимает решение о том, что проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год принимается к рассмотрению Государственной Думой либо подлежит возвращению в Правительство РФ на доработку. Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год может быть возвращен на доработку в Правительство РФ, если состав представленных материалов не соответствует требованиям законодательных документов о бюджете. В случае необходимости доработанный законопроект со всеми необходимыми документами и материалами представляется в Государственную Думу Правительством РФ в десятидневный срок и вновь рассматривается Советом Государственной Думы.

Третий и четвертый этапы На третьем этапе проект федерального закона о федеральном бюджете направляется Советом Государственной Думы Президенту РФ, в Совет Федерации Федерального Собрания РФ, комитеты Государственной Думы, другим субъектам права законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений, а также в Счетную палату РФ на заключение.

На четвертом этапе после рассмотрения проекта бюджета в комитетах проект федерального закона с замечаниями и предложениями депутатов выносится на обсуждение Государственной Думы, которая обсуждает его в *трех чтениях*.

Первое чтение. При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год в первом чтении Государственная Дума рассматривает концепцию и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики, основные принципы взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Федерации, программу государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам на планируемый год в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета. Рассматриваются также основные показатели федерального бюджета, в том числе: доходы федерального бюджета в разрезе групп, подгрупп и статей классификации доходов бюджетов РФ; распределение доходов от федеральных налогов и сборов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации; размеры несбалансированности (дефицит) федерального бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам федерального бюджета на очередной фи-

нансовый год и источники покрытия дефицита; общий объем расходов федерального бюджета в целом.

Затем комитеты Государственной Думы готовят и направляют в Комитет по бюджету заключения по проекту федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год с предложениями о принятии или отклонении представленного законопроекта, а также предложения и рекомендации по вопросам, рассматриваемым в первом чтении. На основании заключений комитетов Государственной Думы по основным характеристикам федерального бюджета Комитет по бюджету готовит свое заключение по проекту федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год, а также проект постановления Государственной Думы Федерального Собрания «О принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении» и представляет их на рассмотрение на пленарном заседании Государственной Думы.

На пленарном заседании Государственная Дума заслушивает доклад Правительства РФ и содоклады Комитета Государственной Думы по экономической политике и Комитета по бюджету и принимает решение о принятии или об отклонении указанного законопроекта. В случае принятия Государственной Думой законопроекта в первом чтении утверждаются основные показатели федерального бюджета.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении процесс бюджетного планирования продолжается, так как Государственная Дума может передать указанный законопроект в согласительную комиссию по уточнению основных характеристик федерального бюджета, состоящую из представителей Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства РФ, для разработки согласованного варианта основных характеристик федерального бюджета исходя из рекомендаций, изложенных в заключении Комитета по бюджету, Комитета по экономической политике и заключении Комитета Совета Федерации по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию, банковской деятельности.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении и передачи его в Согласительную комиссию она в течение десяти дней разрабатывает вариант основных показателей федерального бюджета, согласовывая эти показатели с внесенными на рассмотрение Государственной Думы законопроектами о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, программой государственных внешних заимст-

ваний РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам на планируемый год в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета.

После окончания работы Согласительной комиссии Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы согласованные основные показатели федерального бюджета, а также законопроекты о внесении изменений и дополнений в законодательные акты о налогах, о размерах тарифов взносов в государственные федеральные внебюджетные фонды, о повышении минимального размера пенсии, о порядке индексации и перерасчета государственных пенсий, о повышении минимального размера оплаты труда. Позиции, по которым стороны не выработали согласованного решения, вносятся на рассмотрение Государственной Думы.

По итогам рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении принимается постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении».

Если Государственная Дума не принимает решения по основным характеристикам федерального бюджета по итогам работы Согласительной комиссии, проект федерального закона о федеральном бюджете считается повторно отклоненным в первом чтении и Государственная Дума принимает одно из указанных выше решений.

В случае отклонения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в первом чтении и возвращения его на доработку в Правительство РФ оно в течение 20 дней дорабатывает указанный законопроект с учетом предложений и рекомендаций, изложенных в заключении Комитета по бюджету, Комитета по экономической политике, и вносит проект федерального закона о федеральном бюджете на рассмотрение Государственной Думы повторно в первом чтении. При повторном внесении указанного законопроекта Государственная Дума рассматривает его в первом чтении в течение десяти дней со дня его повторного внесения в Государственную Думу.

В случае отставки Правительства РФ в связи с отклонением проекта федерального закона о федеральном бюджете вновь сформированное Правительство РФ представляет новый вариант проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год не позднее 30 дней после сформирования.

Второе чтение. Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума рассматривает

во втором чтении в течение 15 дней со дня принятия указанного законопроекта в первом чтении.

При рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении Государственная Дума утверждает расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации в пределах общего объема расходов федерального бюджета, утвержденного в первом чтении, размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации и распределение его средств по субъектам Федерации, общий объем бюджета развития и бюджета текущих расходов.

Субъекты права законодательной инициативы направляют в Комитет по бюджету поправки по расходам федерального бюджета, на основе которых Комитет по бюджету разрабатывает и вносит на рассмотрение Государственной Думы проект постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ о принятии проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении и о распределении расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации, в том числе по бюджету развития и бюджету текущих расходов. Если Государственная Дума при рассмотрении этого законопроекта во втором чтении не поддерживает предложение Комитета по бюджету, она может рассмотреть на своем заседании альтернативные варианты сбалансированного распределения расходов федерального бюджета, предварительно рассмотренные Комитетом по бюджету, имеющие заключение Правительства РФ.

В целях нормализации бюджетного процесса и повышения качества планирования в субъектах Федерации при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума направляет в исполнительные и представительные органы субъектов Федерации сведения о распределении доходов от федеральных налогов и сборов в бюджеты субъектов Федерации, утвержденном при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в первом чтении, а также сведения о размере Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации и распределении его средств по субъектам Федерации, утвержденных при рассмотрении указанного законопроекта во втором чтении.

Если Государственная Дума отклоняет проект федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении, она передает указанный законопроект в Согласительную комиссию.

Третье чтение. Проект федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год Государственная Дума рассматривает

в третьем чтении в течение 25 дней со дня принятия указанного законопроекта во втором чтении. В третьем чтении законопроекта Государственная Дума рассматривает расходы федерального бюджета по подразделам функциональной классификации, всем уровням ведомственной классификации, федеральным целевым программам, федеральной адресной инвестиционной программе на планируемый год в пределах расходов, утвержденных по разделам федерального бюджета во втором чтении; перечень защищенных статей федерального бюджета, программы предоставления гарантий Правительства РФ на планируемый год, программы предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов, программу государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам.

Субъекты права законодательной инициативы направляют свои поправки по показателям федерального бюджета, рассматриваемым в третьем чтении, в Комитет по бюджету.

В течение десяти дней Комитет по бюджету проводит экспертизу поправок, готовит сводные таблицы поправок по разделам указанного законопроекта, рассматриваемых в третьем чтении, и направляет их в соответствующие профильные комитеты Государственной Думы. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в Комитете по бюджету и Правительстве РФ.

Рассмотрение поправок по соответствующим подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета и всем уровням ведомственной классификации, перечню и объему расходов по федеральным целевым программам, федеральной адресной инвестиционной программе на планируемый год, программе государственных внешних заимствований РФ и предоставления государственных кредитов РФ иностранным государствам, программам предоставления гарантий Правительства РФ и программам предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов проводится на совместных заседаниях Комитета по бюджету и соответствующего профильного комитета Государственной Думы. Если сумма ассигнований по принятым поправкам по подразделам соответствующего раздела функциональной классификации превышает сумму ассигнований, утвержденную во втором чтении по данному разделу, указанные комитеты проводят раздельное рейтинговое голосование этих поправок.

На пленарном заседании Государственной Думы при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете в третьем чтении рассматриваются три блока поправок:

(1) поправки, поддержанные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;
(2) поправки, отклоненные Комитетом по бюджету и соответствующим профильным комитетом Государственной Думы;
(3) поправки, поддержанные одним комитетом и отклоненные другим комитетом Государственной Думы.

Общая сумма ассигнований по поправкам, поддержанным комитетами Государственной Думы, не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу функциональной классификации расходов федерального бюджета.

Далее Государственной Думой рассматриваются поправки к законопроекту, утверждается поквартальное распределение доходов, расходов и дефицита федерального бюджета, а затем законопроект ставится на голосование в целом.

Принятый Государственной Думой проект федерального закона о федеральном бюджете передается на рассмотрение Совета Федерации. После его рассмотрения и принятия Советом Федерации он передается на рассмотрение Президента Российской Федерации для подписания и обнародования.

В случае непринятия проекта федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год до 1 января очередного финансового года федеральные органы исполнительной власти имеют право производить расходование бюджетных средств по соответствующим разделам расходов, подразделам, видам и предметным статьям функциональной и ведомственной классификаций ежемесячно в размере одной трети фактически произведенных сумм расходов за IV квартал текущего года до принятия федерального закона о федеральном бюджете на планируемый год.

Государственная Дума может также принять федеральный закон о финансировании расходов из федерального бюджета в первом квартале на планируемый год. В этом случае федеральные органы исполнительной власти производят расходование бюджетных средств в соответствии с указанным федеральным законом.

Порядок рассмотрения и утверждения представительными органами территорий бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов аналогичен рассмотренным выше процедурам.

5.9. Исполнение бюджета

Исполнение бюджета — это действия по мобилизации и использованию бюджетных средств. В процессе исполнения бюджета участвуют органы исполнительной власти, финансовые и налоговые ор-

ганы, кредитные учреждения, юридические и физические лица — плательщики налогов в бюджет, получатели бюджетных средств.

Исполнение бюджета основано на следующих принципах:

(1) единстве кассы, предусматривающей зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет и осуществление всех предусмотренных расходов с единого бюджетного счета;

(2) обеспечении бюджетных расходов и платежей в пределах фактического наличия средств на едином бюджетном счете.

Исполнение бюджета начинается после его утверждения органом представительной власти. В финансовых органах готовится *организационный план*, в котором предусматриваются задачи подразделений каждого финансового органа по обеспечению выполнения бюджета. Далее проводится работа по поквартальному распределению бюджета, направленная на равномерную мобилизацию бюджетных доходов и бесперебойное обеспечение денежными средствами мероприятий, финансируемых из бюджета.

Бюджетные росписи доходов и расходов На основании показателей бюджета главные распорядители бюджетных средств составляют бюджетные росписи доходов и расходов.

Бюджетная роспись представляет собой документ, содержащий детальные показатели доходов, средств заимствований и расходов утвержденного бюджета в соответствии с действующей бюджетной классификацией по срокам бюджетного года в разрезе распорядителей и получателей бюджетных средств.

Роспись доходов и расходов составляется по каждому главному распорядителю бюджетных средств и по всем разделам, главам и статьям бюджетной классификации. Она разрабатывается на основании балансов доходов и расходов, смет расходов бюджетополучателей. Утвержденная роспись доходов и расходов бюджета служит документом, регламентирующим взыскание платежей в бюджет и открытие кредитов для финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств финорган составляет *сводную бюджетную роспись*, которая направляется в орган, исполняющий бюджет, в представительный и контрольный органы.

Казначейское исполнение федерального бюджета С 1992 г. в Российской Федерации введено казначейское исполнение федерального бюджета. Для его осуществления в составе Министерства финансов РФ образовано *Федеральное казначейство.*

Основные функции Федерального казначейства в бюджетном процессе государства:

- организация исполнения федерального бюджета;
- контроль за его исполнением;
- управление бюджетными доходами и расходами;
- регулирование межбюджетных отношений;
- финансовое исполнение внебюджетных фондов;
- управление и обслуживание государственного внешнего и внутреннего долгов РФ;
- осуществление учета и отчетности по движению средств федерального бюджета.

При казначейском исполнении федерального бюджета регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, выдача разрешений на право осуществления расходов в рамках выделенных ассигнований, осуществление платежей от имени бюджетополучателей возлагаются на Федеральное казначейство.

Исполнение федерального бюджета осуществляется на основе:

- отражения Федеральным казначейством всех операций и средств федерального бюджета в системе балансовых счетов;
- централизации в Федеральном казначействе всех поступлений в федеральный бюджет и платежей из федерального бюджета;
- совершения Федеральным казначейством всех кассовых операций с использованием единого счета и управления этим счетом.

Федеральному казначейству принадлежит право открытия и закрытия счетов федерального бюджета, а также определения их режима. Единый счет федерального бюджета — он же единый счет Федерального казначейства — находится в Центральном банке РФ.

Таким образом, исполнение бюджета по доходам включает:

(1) перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;
(2) распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;
(3) возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;
(4) учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Бюджеты по расходам исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования.

Основные этапы санкционирования при исполнении расходов бюджетов:

- составление и утверждение бюджетной росписи;
- утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;
- утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств;
- принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
- подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

В течение десяти дней со дня утверждения сводной бюджетной росписи орган, исполняющий бюджет, доводит показатели этой росписи до всех распорядителей и получателей бюджетных средств. Доведение показателей сводной бюджетной росписи осуществляется в форме уведомлений о бюджетных ассигнованиях на период действия утвержденного бюджета.

В течение десяти дней со дня получения уведомления о бюджетных ассигнованиях бюджетное учреждение обязательно составить и представить на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств смету доходов и расходов по установленной форме. В течение пяти дней со дня представления указанной сметы распорядитель бюджетных средств утверждает эту смету. Смета доходов и расходов бюджетного учреждения, являющегося главным распорядителем бюджетных средств, утверждается руководителем главного распорядителя бюджетных средств.

Смета доходов и расходов бюджетного учреждения в течение одного рабочего дня со дня ее утверждения передается бюджетным учреждением в орган, исполняющий бюджет.

В процессе исполнения бюджета создаются бюджетные обязательства.

Бюджетные обязательства — это признанные органом, исполняющим бюджет, обязанности совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающие в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью.

Лимит бюджетных обязательств, т.е. объем бюджетных обязательств, определяется и утверждается для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца.

Лимиты бюджетных обязательств доводятся до всех распорядителей и получателей бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, не позднее чем за пять дней до начала периода их действия.

Сводный реестр лимитов бюджетных обязательств по всем распорядителям и получателям бюджетных средств представляется в контрольный орган, созданный представительным органом власти.

Изменения бюджетных ассигнований В ходе исполнения бюджета возможны изменения лимитов бюджетных обязательств. Изменение бюджетных ассигнований по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого бюджетополучателя может быть осуществлено либо вследствие введения режима сокращения расходов бюджета, либо главным распорядителем бюджетных средств в пределах его полномочий.

Одна из основных причин изменения бюджетных ассигнований — *невыполнение плана по доходам.* Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение поступлений доходов бюджета или источников покрытия дефицита, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 5%, то руководитель финансового органа вправе *самостоятельно* принять решение и ввести режим сокращения расходов. При этом в решении о введении режима сокращения расходов должны быть указаны дата, с которой вводится режим сокращения, а также размеры сокращения.

Если же в процессе исполнения бюджета происходит снижение поступлений доходов бюджета или источников покрытия дефицита, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 10%, то орган исполнительной власти вправе принять решение и ввести режим сокращения расходов. При этом в решении о введении режима сокращения расходов должна быть указана дата, с которой вводится режим сокращения, а также размеры сокращения. В этом случае сокращение расходов осуществляется в одной и той же пропорции для всех видов расходов и бюджетополучателей, а также объектам, включенным в адресную инвестиционную программу.

В случае если в процессе исполнения бюджетов происходит снижение поступлений в бюджет, что может привести к неполному финансированию по сравнению с утвержденным бюджетом более чем

на 10% от годовых назначений, то исполнительный орган власти должен представить представительному органу власти проект закона об изменениях и дополнениях в закон о бюджете. Представительный орган власти рассматривает указанный проект во внеочередном порядке в течение десяти дней. Если указанный законопроект не принимается в указанный срок, то исполнительный орган имеет право на пропорциональное сокращение расходов бюджета впредь до принятия законодательного решения по данному вопросу.

При перевыполнении плана по доходам дополнительно полученные средства могут направляться финансовым органом на уменьшение размеров дефицита бюджета и на выплаты, сокращающие долговые обязательства бюджета, без внесения изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете. При этом подготавливается и утверждается дополнительная бюджетная роспись. Во всех других случаях финансирование расходов сверх утвержденного бюджета осуществляется после внесения изменений и дополнений в утвержденный бюджет.

Главный распорядитель бюджетных средств также может перемещать ассигнования между бюджетополучателями в пределах своей компетенции, но не более 5% от объема ассигнований, доведенных бюджетополучателю.

Бюджетные ассигнования для главного распорядителя бюджетных средств в расчете на финансовый год могут отличаться от утвержденных в росписи и законе о бюджете бюджетных ассигнований не более чем на 10% от утвержденных бюджетных ассигнований.

В свою очередь бюджетные ассигнования для каждого отдельного бюджетополучателя в расчете на финансовый год могут отличаться от утвержденных в росписи расходов и доходов бюджетных ассигнований не более чем на 15% от утвержденных бюджетных ассигнований.

Изменение лимитов бюджетных обязательств возможно и без изменения бюджетных ассигнований, если орган, исполняющий бюджет, отсрочил исполнение предоставленных лимитов бюджетных обязательств. Орган, исполняющий бюджет, вправе отсрочить предоставление лимита бюджетных обязательств распорядителям и получателям бюджетных средств на период до трех месяцев. При этом отсроченные бюджетные обязательства не могут превышать 10% бюджетных ассигнований, установленных на квартал, в котором производится отсрочка бюджетных обязательств.

Распорядители бюджетных средств обязаны довести до всех нижестоящих распорядителей и получателей бюджетных средств изменения лимитов бюджетных обязательств не позднее чем за пять

дней до начала периода действия измененных лимитов бюджетных обязательств.

Изменение лимитов бюджетных обязательств не может быть произведено после истечения половины срока их действия.

Бюджетный учет и отчетность В процессе исполнения бюджета все доходы, расходы, дефицит бюджета, а также все операции регистрируются в *бюджетном учете*, организуемом и осуществляемом финансовыми органами. Бюджетный учет ведется на основе плана счетов бюджетного учета в обособленных регистрах учета. Единая методология бюджетного учета устанавливается Правительством РФ.

Финансовые органы осуществляют также *бюджетную отчетность*. Отчетность об исполнении бюджета может быть оперативной, ежеквартальной и годовой. Единая методология отчетности об исполнении бюджетов устанавливается Правительством РФ. Единство отчетности об исполнении бюджета основывается на единстве структуры, единообразии форм и показателей, сроков ее формирования и предоставления.

Финансовые органы готовят отчеты об исполнении соответствующего бюджета на основании отчетов главных распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

В установленном порядке финансовые органы представляют квартальные и годовой отчеты об исполнении бюджета в представительные органы власти. Годовой отчет об исполнении бюджета представляется в контрольно-счетный орган представительного органа власти. Квартальные отчеты об исполнении бюджета подлежат утверждению высшим исполнительным органам власти. Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом власти.

При рассмотрении отчета об исполнении бюджета в исполнительном органе субъекта Российской Федерации или местного самоуправления может назначаться *внутренний аудит отчета об исполнении бюджета*, осуществляемый органами Министерства финансов РФ согласно заключенным соглашениям между исполнительным органом субъекта Федерации или местного самоуправления и Министерства финансов РФ.

До начала рассмотрения отчета в представительном органе власти проводится *внешний аудит исполнения бюджета*, который осуществляется соответствующими контрольно-счетными органами представительных органов.

Орган представительной власти принимает решение по отчету об исполнении бюджета после получения аудиторского заключения соответствующего контрольно-счетного органа.

Если в ходе внешнего аудита бюджета будет выявлено несоответствие исполнения утвержденному, росписи доходов и расходов бюджета, бюджетным ассигнованиям, при условии, если не вводился режим сокращения расходов, соответствующий представительный орган имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении бюджета. В случае отклонения отчета представительным органом власти исполнительный орган имеет право обратиться в Прокуратуру Российской Федерации для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечения к ответственности виновных должностных лиц. Если законодательство субъектов Российской Федерации либо правовые акты местного самоуправления предусматривают ответственность исполнительного органа перед представительным (досрочное прекращение полномочий, выражение недоверия и другие), то представительный орган вправе возбудить процедуру привлечения к ответственности исполнительного органа либо его должностных лиц.

После утверждения отчетов об исполнении бюджетов исполнительные органы власти публикуют эти отчеты в открытой печати.

***

Являясь важной частью бюджетного процесса, вопросы бюджетного процесса постоянно находятся в центре внимания финансистов — ученых и практиков. Работниками финансовых органов и учеными периодически издавались монографии, пособия по этой проблематике. Следует отметить следующие работы:

Потехин Л., И. Розенфельд, Н. Итин, Н. Соколинский. Планирование расходов на содержание учреждений просвещения и здравоохранения (1955)

Л.Я. Гервиц, Н.А. Масталыгина. Финансовое планирование и нализ бюджетных учреждений (1974)

Б.И. Филимонов. Совершенствование составления местных бюджетов (1976)

Л.С. Величко. А.Д. Александрова. Составление бюджета района (1978)

С.А. Вишняков. Составление и исполнение сельских и поселковых бюджетов (1978)

Б.И. Филимонов, А.П. Колесник, Г.Г. Лалаев. Составление и исполнение местных бюджетов в условиях АСФР (1982)

А.И. Лавров. Бюджетная реформа в России (2005)

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Поясните сущность бюджетного процесса и охарактеризуйте его участников.
2. Охарактеризуйте Концепцию реформирования бюджетного процесса.
3. Объясните роль и назначение финансового планирования.

4. Что представляет собой система финансовых планов?
5. Назовите функции участников бюджетного процесса.
6. Охарактеризуйте состав показателей сводного финансового баланса государства и сводного территориального финансового баланса.
7. Какие методы и модели используются при разработке прогноза бюджета?
8. Каков порядок составления проекта федерального и территориальных бюджетов?
9. Объясните назначение и роль программно-целевого метода бюджетного планирования.
10. Какова цель разработки докладов о результатах и основных направлениях деятельности бюджетного планирования?
11. Охарактеризуйте процедуры рассмотрения и утверждения проекта бюджета.
12. Дайте характеристику процесса исполнения бюджета.
13. Каково назначение бюджетной росписи?
14. Перечислите этапы санкционирования исполнения расходов.
15. Каково назначение сметы доходов и расходов бюджетного учреждения?
16. Что представляет собой лимит бюджетных обязательств?

Глава 6

ДОХОДЫ БЮДЖЕТА

6.1. Экономическое содержание доходов бюджета

Государство, используя финансовые отношения, осуществляет перераспределение ВВП и НД и формирует фонды денежных средств, которые выступают в виде доходов бюджетов.

Доходы бюджета — это экономические (денежные) отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами в процессе формирования фондов денежных средств и поступающие в распоряжение органов власти разного уровня и местного самоуправления.

Доходы бюджетов перечисляются в безвозвратном порядке в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ в распоряжение властных структур, а также органов местного самоуправления, необходимых для выполнения их функций и задач.

В Российском федеративном государстве в отличие от унитарного (союзного) различают доходы федерального бюджета, доходы бюджетов субъектов РФ и доходы местных бюджетов. Они возникают в результате перераспределения ВВП. Главным материальным источником дохода выступает национальный доход — вновь созданная стоимость за год в стране.

Доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных и безвозвратных перечислений (ст. 41 Бюджетного кодекса РФ).

К *налоговым* поступлениям относятся предусмотренные Налоговым кодексом РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы. *Неналоговые* доходы включают доходы от использования государственного или муниципального

имущества, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, иные доходы. Безвозмездными и безвозвратными перечислениями являются:

- финансовая помощь из бюджетов других уровней в форме дотаций и субвенций;
- субвенции из Федерального фонда компенсации и из региональных фондов компенсаций;
- субвенции из местных бюджетов других уровней и некоторые другие перечисления.

Доходы бюджета, кроме субсидий из Федерального фонда компенсаций или региональных фондов компенсаций, называются *собственными доходами бюджета.*

В составе доходов бюджетов обособлено учитываются доходы целевых бюджетных фондов. Так, доходы федеральных целевых бюджетных фондов распределяются между федеральными целевыми бюджетными фондами и территориальными целевыми бюджетными фондами по нормативам, определенным федеральным законом (ст. 54 Бюджетного кодекса РФ).

6.2. Налоги: природа и функции

В доходах бюджета налогам принадлежит решающая роль. Ни одно государство не может существовать без налогов. Они отражают конкретные историко-экономические условия жизни людей и государства.

Налоговый кодекс РФ (ст. 80) так определяет налоги:

> *Налоги* — это индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного введения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

В отличие от налогов *сбор* предполагает обязательный взнос, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков юридически значимых действий органами власти и местного самоуправления.

Налоги как форма изъятия государством части дохода общества обусловлены развитием общественного разделения населения на социальные группы, появлением самостоятельных субъектов товарно-денежных отношений, а также возникновением государственного аппарата.

Участвуя в мобилизации ВВП и национального дохода (НД) для казны государства, налоги возникают и функционируют на второй фазе процесса производства — фазе *перераспределения*, и следовательно, они входят в систему производственных отношений.

Налоги как экономическая категория Будучи особой сферой общественных отношений — распределительной, налоги отражают определенную сторону объективной экономической действительности, т.е. выступают в роли *экономической категории*, выражающей реально существующие отношения, тесно связанные посредством распределения с процессом производства и изъятия части ВВП и НД для государства.

Выступая экономической категорией, налоги *объективны* и воспринимаются как отчужденная доля собственности индивидуума в денежном выражении в пользу государства. В то же время *субъективное* начало налогов проявляется в том, что властные органы могут изменить тяжесть налогов, приспосабливая их к своей финансовой политике. Следовательно, налоги выступают и как финансовая категория и находятся во взаимосвязи с другими финансовыми категориями. С одной стороны, они выражают общие свойства всех финансов (участвуют в формировании денежных фондов, выступают контрольным инструментом и т.п.) и дают ключ к пониманию финансовой системы в целом, а с другой — имеют собственные отличительные признаки, которые выделяют их из общей совокупности финансовых отношений. *Налоговые отношения* представляют собой отношения государства в лице его уполномоченных органов с неограниченным числом налогоплательщиков (физических и юридических лиц), регулируемые налоговым законодательством.

Как часть единого процесса воспроизводства, специфическая форма производственных отношений налоги формируют их общественное содержание; как часть распределительных отношений общества — отражают закономерности производства, как участники перераспределительного процесса — обеспечивают государство финансовыми ресурсами.

Материальная основа налогов — реальная сумма денежных средств общества, мобилизуемая государством. При перераспределении ВВП и НД налоги обеспечивают органы государственной власти частью новой стоимости в денежной форме. Эта часть стоимости, присвоенная принудительно в форме налогов со всего населения страны, превращается в централизованный фонд финансовых ресурсов государства. *Принудительное отчуждение* — это одностороннее движение стоимости (от налогоплательщика к государству) без эквивалентного обмена.

Централизованный фонд финансовых ресурсов, сформированный главным образом за счет налогов, становится собственностью государства и используется для военно-политических и социально-экономических мероприятий.

Функции налогов выражают их социально-экономическую сущность, раскрывают их внутреннее содержание и общественное назначение, позволяют понять их взаимосвязь с другими экономическими категориями и звеньями финансовой системы.

В условиях высокоразвитых рыночных отношений налогам присущи четыре основные функции: фискальная, регулирующая, социальная и контрольная, каждая из которых отражает отдельную сторону этой финансовой категории.

1. *Фискальная функция* проявляется в обеспечении государства финансовыми ресурсами, необходимыми для удовлетворения общественных потребностей. С ее помощью образуется централизованный денежный фонд государства и обеспечиваются материальные условия государственного функционирования.

Через фискальную функцию государством обеспечивается:

- достижение баланса между доходами и расходами бюджетов;
- равномерное распределение налоговых поступлений по звеньям бюджетной системы;
- повышение уровня социальной инфраструктуры в стране и в каждом отдельном регионе;
- выполнение функций и задач государства;
- сохранение общей социальной стабильности.

Значение фискальной функции с развитием рыночных отношений возрастает. XX столетие характеризовалось беспрецедентным увеличением налоговых поступлений, особенно в экономически развитых странах, что обусловливалось расширением налоговой базы и усилением вмешательства государства в экономические процессы. В отдельные годы доля налоговых поступлений в общих доходах бюджета США, Великобритании и других развитых стран достигала 90—95%. Однако с 80-х годов XX в. наметилась тенденция к сокращению роста налоговых доходов. Государственное регулирование стало сдерживать темпы развития экономики. В результате происходит снижение налогового давления на хозяйствующие субъекты и начинается период сокращение налоговых поступлений.

В последние годы указанная тенденция — относительное снижение налоговых доходов — сохраняется, так как рост налогов вызывает увеличение издержек производства, удорожание товаров и снижение темпов экономического роста. К этому следует добавить недовольство населения усилением налогового бремени.

Подобная тенденция наблюдается сейчас и в Российской Федерации, что подтверждают данные табл. 6.1.

Таблица 6.1. **ВВП и налоговые доходы РФ**

Показатель	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
ВВП, млрд руб.	2630	4823	7206	8944	10 831	13 243	16 752
темпы прироста (к предыдущему году), %	12,2	83,4	49,4	21,1	24,2	22,5	26,1
Налоговые доходы консолидированного бюджета, млрд руб.	564,6	1007,5	1707,6	2345,0	3136,8	3735,3	4942,1
Темпы прироста (к предыдущему году), %	−5,0	78,4	69,5	37,3	33,8	19,1	32,3
Доля налоговых доходов консолидированного бюджета, % к ВВП	21,47	20,89	23,70	26,22	28,93	28,12	29,50
Налоговые доходы федерального бюджета, млрд руб.	253,3	509,7	964,8	1460,4	2035,6	2394,2	3154,3
Темпы прироста (к предыдущему году), %	−3,5	101,2	89,3	51,4	39,4	17,6	31,7
Доля налоговых доходов федерального бюджета, % к ВВП	9,63	10,57	13,39	16,33	18,77	18,02	18,83
Инфляция, %	84,4	36,5	20,2	18,6	15,1	12,0	11,7

[1] Источник: Российский статистический ежегодник: Федеральная служба государственной статистики. М., 2005. С. 33, 606, 607.

Данные таблицы свидетельствуют:

- ВВП возрос в абсолютном значении за период 1998—2004 гг. в шесть с лишним раз, в реальном выражении с учетом инфляции был значительно ниже (в 1,4 раза). Это связано с применением более новых факторов производства, в том числе с использованием новых достижений научно-технического прогресса. Однако темпы прироста снижались в результате неэффективной экономической политики.
- Налоговые доходы России за те же годы увеличились в 8,8 раза, что несколько выше темпов роста ВВП. Более быстрый рост наблюдается в федеральном бюджете в связи со значительной концентрацией налоговых полномочий в центре (так, доля федеральных налогов в консолидированном бюджете повысилась с 44,9% до 63,8%, т.е. на 19 процентных пунктов). Этот рост происходил преимущественно за счет платежей за природные ресурсы, которые возрастали более интенсивно в федеральном бюджете.
- При общем абсолютном росте налоговых доходов темпы их прироста несколько снижаются как в консолидированном, так и федеральном бюджетах, что обусловлено ослаблением налоговой тяжести предпринимательской деятельности в целях стимулирования процесса производства. Это свидетельствует и о повышении стимулирующей роли налогов.
- Удельный вес налоговых доходов в ВВП, характеризующий эффективность налоговой системы, относительно стабилен и не превышает одной его четверти, находясь на уровне развитых зарубежных стан. В то же время общий объем налоговых доходов, мобилизуемых государством, достаточно велик и составил в 2004 г. 90,5% всех его доходов, что свидетельствует о значении фискальной функции налогов.

Фискальная функция налогов, с помощью которой происходит огосударствление части новой стоимости в денежной форме, создает объективные предпосылки для вмешательства государства в экономические отношения. Следовательно, она в значительной степени обусловливает их регулирующую функцию.

2. *Регулирующая функция* налогов означает, что налоги, являясь активным инструментов перераспределительного процесса, воздействуют на социально-экономические отношения в стране. Необходимость налогового регулирования порождена рыночными отношениями. Изменяя налоговые элементы, государство получает возможность воздействовать на процесс производства, его отдельные этапы (создание материальных благ, распределение и перераспределение, обмен и использование), т.е. управлять экономикой в целом.

Регулирующая функция налогов способствует:

- регулированию спроса и предложения;
- побуждению сбережения граждан;
- выравниванию доходов отдельных социальных групп;
- развитию малого и среднего предпринимательства, а также индивидуальной предпринимательской инициативы;
- регулированию экспортно-импортной деятельности;
- стимулированию научно-технического прогресса.

Конечная цель налогового регулирования — *уравновесить* интересы трех субъектов: государства, хозяйствующих субъектов, граждан, создавая тем самым общий благоприятный налоговый климат.

В России регулирующая функция налогов как важный инструмент управления экономическими процессами используется не в полной мере. Этому препятствовали длительный период экономической нестабильности и недостаточная компетентность государственного аппарата в области управления налоговыми инструментариями. Однако в последние годы, особенно начиная с конца 90-х годов прошлого столетия, эта функция налогов становится важным элементом экономической и бюджетной политики государства. В ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию уделяется определенное внимание налогам, которые должны выступать не только источниками бюджетных доходов, но и создавать предпосылки для ускорения экономического роста. Для решения поставленной задачи с начала этого десятилетия постепенно снижается уровень налогового давления на юридических и физических лиц. Так, с целью стимулирования производства с 1 января 2002 г. уменьшена основная ставка налога на прибыль организаций (с 30 до 24%), а с 1 января 2005 г. — налоговая ставка НДС (с 20 до 18%). Расширению спроса послужило введение с 1 января 2001 г. единого пропорционального налога на доходы физических лиц со ставкой в размере 13% (вместо ранее действовавшей прогрессивной шкалы налогообложения). Намечаются широкие мероприятия по ослаблению налоговой тяжести малого бизнеса.

3. *Социальная функция* поддерживает общественное (социальное) равновесие путем *сглаживания неравенства* в доходах, прибылях, приводящее к отрицательным последствиям. Такое равновесие устанавливается между объектами макроэкономики — домашними хозяйствами (главными потребителями товаров и услуг) и фирмами (главными производителями, а также отраслями, рынками товаров, услуг, ресурсов). С этой целью государство во всем мире вводит прогрессивное налогообложение (т.е. более низкие ставки налогов с малых доходов физических и юридических лиц, и наоборот), освобождает от некоторых налогов отдельные категории субъектов (ма-

лоимущих, инвалидов, пенсионеров, многосемейных), устанавливает низкое обложение социально значимых товаров и услуг путем понижения ставок НДС или повышение косвенных налогов на предметы роскоши. В России используются кроме прогрессивной системы налогообложения все указанные способы.

4. *Контрольная функция* налогов создает условия для оценки пропорций в общественном производстве страны: между спросом и предложением, между доходами отдельных социальных групп, между темпами экономического развития регионов, между трудом и капиталом, а также между крупным, средним и малым бизнесом.

В условиях острой конкуренции, свойственной рыночной экономике, налоги становятся важным инструментом независимого контроля за эффективностью финансово-хозяйственной деятельности предприятий. Из конкурентной борьбы выбывает тот, кто не способен рассчитаться с государством. В то же время нехватка в бюджете финансовых ресурсов сигнализирует государству о необходимости внесения изменений в саму налоговую систему или в социальную политику.

Главная цель государства — создание налогового права и финансового аппарата, способного контролировать, четко и жестко, все стороны хозяйственной жизни страны, используя все функции налогов.

Указанные функции налогов действуют в тесной взаимосвязи и одновременно. Кроме них в экономической литературе называют и такие функции, как производственную, распределительную, стимулирующую. Однако исследование доводов в пользу такой научной позиции убеждает, что предлагаемые функции вытекают из рассмотренных четырех и по существу являются их подфункциями.

Налоговая политика и налоговый механизм Налоги и их функции отражают объективные закономерности налоговых отношений. В то же время государство, осуществляя конкретные налоговые мероприятия по реализации указанных функций, проводит налоговую политику. Налоговая политика как составная часть бюджетной политики используется государством в целях стимулирования экономического развития и повышения доходов населения. Проведение конкретной налоговой политики государством способствует сбалансированному производству и благоприятным структурным сдвигам, поддерживает социальную сферу и сохраняет политическую.

Налоговая политика осуществляется через *налоговый механизм*, представляющий собой совокупность организационно-правовых норм и методов управления налогообложением. Государство придает налоговому механизму юридическую форму посредством налого-

вого законодательства и регулирует его, воздействуя на экономические процессы

Основными элементами налогового механизм является налоговое планирование (и важный этап планирования — прогнозирование), регулирование и контроль.

Налоговое планирование означает процесс расчета на заданный временной период экономически обоснованного размера налоговых сумм государственной властью или налогоплательщиком (юридическими и физическими лицами). Налоговое прогнозирование, опираясь на научные расчеты, разрабатывает варианты развития налогообложения и перспективы их использования.

На макро- и микроуровне налоговое планирование (прогнозирование) имеет разные цели и задачи. Если государство стремится преимущественно к оптимизации, то налогоплательщик — к минимизации налогообложения.

Оптимизация налогообложения — это процесс выбора наилучшей системы налогообложения из множества возможных вариантов в целях обеспечения пропорционального развития хозяйственных сфер, регионов, доходов групп населения. *Минимизация налогообложения* — это максимальное снижение налогов хозяйствующего субъекта без прямых нарушений налогового законодательства. Как неотъемлемая часть управления хозяйственной деятельностью налогоплательщика минимизация налогов обеспечивает ему дополнительные финансовые ресурсы для расширения производства. Поэтому налоговое планирование и минимизация налогообложения играют важную роль в системе финансового менеджмента.

В процессе налогового планирования решаются вопросы регулирования налоговых отношений.

Налоговое регулирование как элемент налогового механизма служит проявлением функции налогов и используется государством прежде всего для сглаживания циклических колебаний, поддержки прогрессивных структурных изменений, инвестиций, НИОКР, экологии, внешнеэкономических связей. При этом широко привлекается такие налоговые инструменты, как налоговые льготы, налоговые ставки, способы обложения и др.

Налоговый механизм осуществляется также и через *налоговый контроль*. Как часть финансового контроля, он регламентируется Налоговым кодексом РФ, который определяет его формы, порядок учета налогоплательщиков, постановку их на учет в налоговых органах и другие вопросы. Немаловажную роль играет налоговый контроль в исполнении доходной части бюджетов разного уровня.

Все элементы налогового механизма тесно взаимосвязаны. Недостатки одного элемента усложняет ситуацию в другом. Эффек-

тивность использования налогового механизма зависит от того, как государство учитывает внутреннюю сущность *налогов, законы их* движения, противоречивость. Разграничение налогов и их функции, с одной стороны, налоговой политики и налогового механизма — с другой, дает возможность понять объективность налогов и субъективную деятельность государства.

Налоговая политика и налоговый механизм определяют значение налогов в обществе, которые тесно связаны с деятельностью государства. Налоги находятся в постоянном движении и зависят от экономической политики государства.

Анализ социально-экономической сущности налогов позволяет вскрыть их специфические признаки. Налоги — это:

- участники перераспределительных процессов ВВП и НД;
- важнейший инструмент воздействия на экономические и социальные процессы страны;
- сочетание основных функций — фискальной, регулирующей, социальной и контрольной;
- обязательный безвозмездный, денежный платеж юридических и физических лиц, не порождающий встречные обязательства государства.

Необходимо также отметить, что налоги функционируют в соответствии с налоговым правом, обеспечивая смену собственности в пользу государства.

6.3. Налоговая система Российской Федерации

Укрепление государства с разветвленными органами в центре и на местах, а также развитие рыночных отношений вызвало к жизни появление разнообразных налогов и сборов, что потребовало свести все обязательные платежи в строгую налоговую систему.

Налоговая система РФ представляет собой совокупность федеральных, региональных и местных налогов, взимаемых исполнительной властью, принципов и методов их построения, изменения и отмены, уплаты и применения мер по обеспечению их оплаты, осуществления налогового контроля, а также привлечения к ответственности за нарушение налогового законодательства.

До 90-х годов взаимоотношения государства с юридическими и физическими лицами основывались на административно-централизованных формах хозяйствования при господстве общест-

венной собственности на средства производства и землю. Налоги играли крайне ограниченную роль, которая сводилась к получению дохода главным образом от населения. По существу налоговая система не сформировалась.

Современная налоговая система существует с января 1992 г., когда вступили в действие законы о налогах и сборах, принятые в ноябре-декабре 1991 г. Базовым законом, определившим ее устройство и функционирование, стал Закон РФ «Об основах налоговой системы в РФ» (1991), который законодательно закрепил определение налога, основные его элементы, некоторые принципы налогообложения, порядок установления и отмены налогов, порядок их уплаты и некоторые другие моменты.

Для обеспечения стабильности налоговой системы РФ разработан Налоговый кодекс РФ (НК РФ). В июле 1998 г. была принята первая часть *Налогового кодекса РФ*, посвященная общим проблемам налогообложения, а с июля 2000 г. по ноябрь 2004 г. постепенно вводилась в действие вторая часть НК РФ, в которой представлен механизм действия всех налогов.

Разработанная налоговая система с использованием отечественного и зарубежного опыта в целом отвечает требованиям рыночной экономики. Были введены прямые и косвенные налоги, налоги с населения и с юридических лиц. Отличительная особенность налоговой системы России — ее структура. В Российской Федерации преобладает косвенное обложение (в консолидированном и федеральном бюджете), а в общей сумме налоговых доходов выше объем поступлений с физических лиц. Большинство налогов и сборов в РФ не привязаны к расходам, однако действуют отдельные налоги, имеющие определенное назначение (ЕСН, налог на воду и пр.).

В первое десятилетие существования российской налоговой системы характерная ее черта — нестабильность. Так, не редки случаи, когда по несколько раз в год менялись состав налогов, величина ставок, льготы, порядок исчисления налоговой базы и сроки уплаты налогов. Это создавало множество неудобств для налогоплательщиков и государства. Введение НК РФ упорядочило налоговую систему, унифицировало ее, привело в соответствие с изменившимися экономическими условиями.

Классификация налогов и сборов Разнообразие налогов и сборов в России требует их классификации, в основу которой положены различные признаки. Классификация налогов и сборов — это их систематизация, группировка по заранее установленным признакам. Экономическое ее назначение в том, что она дает возможность устанавливать связь бюджета с предпринимателями и выявлять роль

налоговых форм в хозяйственном регулировании. Она имеет также и практическое значение, обеспечивая возможность кодификации налогов и сборов с целью учета и контроля над налоговыми процедурами с использованием информационных технологий.

1. *В зависимости от характера использования* налоги подразделяются на общие и целевые.

Общие налоги обезличиваются и поступают в общий доход государства на финансирование общегосударственных мероприятий.

Целевые налоги имеют строго определенное назначение и обычно формируют внебюджетные фонды (например, единый социальный налог).

2. *В зависимости от механизма уплаты* налоги и сборы делятся на прямые и косвенные.

Прямые налоги взимаются в процессе накопления материальных благ непосредственно с дохода или имущества. Отличительная особенность этих налогов — относительно сложный механизм расчета налоговой базы.

Среди прямых налогов выделяются:

- реальные, которыми облагается предполагаемый средний доход, полученный от объекта обложения (транспортный налог);
- личные, уплачиваемые с действительно полученного дохода и отражающие фактическую платежеспособность налогоплательщика (налог на прибыль организаций, налог на имущество).

Косвенные налоги — налоги на товары и услуги, включаемые в цену товара или тариф услуг. Владелец товара или услуг относит налоговую сумму в цену или тариф, оплаченную потребителем, и перечисляет ее государству. Здесь связь между налогоплательщиком и государством опосредована товаром или услугой. Оплата косвенных налогов независимо от уровня дохода плательщика приводит к тому, что, чем богаче плательщик, тем меньшую долю своего дохода он отдает казне, т.е. эти налоги регрессивны по своей сути.

Поступление косвенных налогов определяется размерами хозяйственных оборотов и объемами применяемых ресурсов, следовательно, колеблется в зависимости от расширения или сужения деловой активности. Увеличивая цену товара, косвенное обложение вызывает устойчивую тенденцию к инфляции. Эти налоги неблагоприятны в социальном плане, поскольку увеличивают общее налоговое бремя населения, преимущественно малообеспеченных слоев.

По объектам взимания косвенные налоги подразделяются:

- на индивидуальные, облагаемые строго определенные группы товаров (акцизы);

- универсальные, облагаемые все товары, работы, услуги, за некоторыми исключениями (НДС).

Современная налоговая система России в зависимости от трех уровней бюджетной системы в соответствии с НК РФ (ст. 13, 14, 15) включает:

(1) *федеральные налоги и сборы*: налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог (ЕСН), налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов, государственная пошлина (всего девять);

(2) *региональные налоги*: налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог;

(3) *местные налоги*: земельный и на имущество физических лиц.

Специальные налоговые режимы В налоговой системе РФ особо выделены специальные налоговые режимы (раздел VIII НК РФ):

- система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог — ЕСХН);
- упрощенная система налогообложения (УСН);
- система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД);
- система налогообложения для организаций информационных технологий;
- система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

Эти специальные режимы не являются самостоятельной формой обложения, поэтому они исключены из перечня налогов в НК РФ. Первые четыре из них — это разновидность налога на прибыль организаций или на доход индивидуального предпринимателя для определенных отраслей деятельности или малых предприятий. Последний специальный режим — вариант налога на добычу полезных ископаемых (минерального сырья), если объем произведенной продукции необходимо делить между частным капиталом и государством.

Принципы построения налоговой системы В основу налоговой системы РФ положены следующие принципы (правила) ее построения, которые регулируют налогообложение на всей территории страны:

- законность налогов и обязательность их уплаты;
- всеобщность, равенство, справедливость налогообложения;
- экономическая обоснованность налогов;

- определенность (известность) налогов и удобство их применения;
- недискриминационный характер налогообложения.

Эти принципы способствуют стабильности налоговых отношений и придают им долговременный характер действия.

Разграничение налоговых доходов Важной проблемой налоговой системы, особенно для федеративных государств, является разграничение налоговых доходов между бюджетами различных уровней. В течение длительного периода времени эта проблема в России была предметом системных противоречий между федеральным центром и руководством субъектов РФ. Главная причина заключалась в отсутствии научно обоснованной методологии распределения налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета между центром и регионами.

В период 90-х годов прошлого века разрабатывался механизм выравнивания социально-экономического развития субъектов РФ и методов разграничения налоговых и неналоговых доходов между бюджетами разного уровня, адекватный изменившимся условиям новых межбюджетных отношений. Правительством в 2001 г. был подготовлен ряд программ развития бюджетного федерализма. Их цель — формирование системы бюджетного устройства страны, позволяющей регионам проводить самостоятельную в рамках законодательно утвержденных полномочий бюджетную и налоговую политику. Распределение налоговых поступлений между бюджетами разного уровня должно способствовать выравниванию финансовой обеспеченности регионов и сокращению дотационности бюджетов субъектов РФ. В ходе реализации программ должна быть повышена роль собственных доходов региональных и местных бюджетов, а для этого необходимо:

(1) расширение налоговых полномочий региональных властей и муниципальных органов;
(2) закрепление отчислений от федеральных налогов за региональными и местными бюджетами на долгосрочной основе;
(3) сокращение масштабов распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы;
(4) обеспечение уплаты налогов, поступающих в территориальные бюджеты, по месту фактической деятельности предприятий;
(5) ликвидация внутренних офшорных зон.

3. Внесение изменений и дополнений в законодательство РФ о федеральных налогах и сборах, предполагающих их вступление в силу в течение текущего финансового года, допускается при внесении соответствующих изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год	3. Изменения и дополнения о региональных налогах и сборах, намеченных на текущий год, допускаются в случаях внесения соответствующих изменений и дополнений в законы субъектов РФ о бюджете на текущий финансовый год. При этом единые или дополнительные отчисления в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в эти бюджеты, не должны быть менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога	3. Органы местного самоуправления предоставляют рассрочки и отсрочки по федеральным и региональным налогам, поступающим в местные бюджеты, только при отсутствии задолженности по бюджетным кредитам местного бюджета перед бюджетами другого уровня и соблюдения предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга, установленного БК РФ
4. Введенные федеральные налоги и сборы обязательны к уплате по всей территории РФ	4. Органы исполнительной власти субъектов РФ предоставляют налоговые кредиты, рассрочки и отсрочки по уплате федеральных налогов и сборов, поступающих в бюджеты субъектов РФ лишь при отсутствии задолженности по бюджетным кредитам бюджета субъекта РФ перед федеральным бюджетом и соблюдения предельного размера дефицита бюджета субъекта РФ и размера государственного долга, утвержденных БК РФ	4. Представительные органы муниципальных районов (но не поселений и городских округов) могут устанавливать единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений от федеральных, региональных, местных налогов, а также налогов специальных налоговых режимов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района в соответствии с БК РФ и законом соответствующего субъекта РФ
5. Федеральные налоги отменяются НК РФ и не могут устанавливаться не предусмотренные НК РФ	5. Региональные налоги и сборы отменяются НК РФ и не могут устанавливаться не предусмотренные НК РФ	5. Местные налоги и сборы отменяются НК РФ и не могут устанавливаться не предусмотренные НК РФ

Процесс реорганизации межбюджетных отношений оказался очень сложным и медленным. Принятие ряда федеральных законов, в том числе Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20 августа 2004 г. № 120, внесло кардинальные изменения в решение этой проблемы и обеспечило преодоление сложной ситуации, периодически возникавшей между центром и регионами, а также регионами и муниципальными формированиями.

Приведем данные табл. 6.2, характеризующие распределение полномочий различных уровней государственной власти по формированию доходов бюджета в настоящее время.

Качественной характеристикой любой налоговой системы является налоговое бремя, которое определяется тяжестью выплаты налогов для налогоплательщиков. А в масштабе всей страны это отношение налогов к ВВП. В России данный показатель составляет 1/3 ВВП, т.е. средние данные развитых стран. Для предприятий налоговое бремя измеряется отношением выплаченных ими налогов к величине полученной прибыли. Налоги для предприятий российской промышленности, работающих на внутренний рынок, в два раза превысили их прибыль. У домашнего хозяйства налоги (прямые и косвенные) поглощают около 1/3 дохода.

6.4. Федеральные налоги

Налог на добавленную стоимость Налог на добавленную стоимость (НДС) был предложен в 1954 г. французским экономистом *М. Лоре*. В Западной Европе он действует с конца 60-х годов. Тогда его ввели Германия, Дания, Франция, Швеция, Нидерланды, а в начале 70-х — Бельгия, Англия, Италия, Люксембург, Норвегия. Широкому распространению НДС способствовал ряд решений ЕЭС (Европейское экономическое сообщество), которые утвердили НДС в качестве основного косвенного налога для стран — участниц ЕЭС. Одним из необходимых условий вступления в эту влиятельную европейскую организацию являлось наличие в стране-претенденте функционирующей системы НДС. Поэтому в настоящее время налог действует во всех странах Восточной Европы, которые стремятся вступить в ЕЭС. Под функционирующей системой НДС понимают не только наличие законодательной базы по данному налогу, но и ее качество. Законодательство по НДС должно иметь систему вычетов, механизм возмещения налога и право на освобождение от его исчисления и уплаты для определенных категорий налогоплательщиков.

НДС занимает значительное место в системе доходов развитых стран. На его долю приходится в среднем около 14% налоговых поступлений, а среди косвенных налогов его доля составляет от 30 до 50% всех косвенных налогов (во Франции — около 80%). Основными причинами роста популярности НДС являются:

- возможность вступления в Европейский Союз;
- стремление увеличить государственные доходы за счет налогов на потребление — НДС способен значительно увеличить поступления в бюджет страны по сравнению с другими налогами;
- НДС позволяет оперативно проводить налоговые операции с помощью технических средств и определенной системы документооборота;
- высокая степень нейтральности налога.

НДС относится к *группе налогов на потребление*. В Российской Федерации он был введен в действие с 1 января 1992 г. в ходе налоговой реформы. НДС является регулирующим федеральным налогом. Пропорции его распределения по уровням бюджетной системы устанавливаются ежегодно Федеральным законом о федеральном бюджете. В разные годы в федеральный бюджет поступало от 75 до 85% величины собираемого НДС. С 2001 г. этот налог полностью поступает в федеральный бюджет.

Для бюджета этот налог имеет следующие преимущества :

- стабильный источник доходов;
- регулярный источник доходов;
- сложен для плательщика с точки зрения уклонения от его уплаты.

Чрезвычайно велико фискальное значение НДС. На протяжении многих лет НДС удерживает первое место в налоговых доходах федерального бюджета. В 2004 г. его доля в налоговых доходах составила 34% (1069,7 млрд руб.).

С 1 января 2001 г. элементы налогообложения по НДС установлены в главе 21 второй части Налогового кодекса РФ.

Налогоплательщиками НДС являются организации, индивидуальные предприниматели и лица, признаваемые налогоплательщиками НДС в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ.

Организации и индивидуальные предприниматели имеют право на освобождение от обязанностей налогоплательщика при малых объемах выручки. Освобождение выдается на 12 календарных месяцев в случае, когда за три последовательных месяца сумма выручки этих организаций и индивидуальных предпринимателей без учета

НДС не превысила в совокупности 2 млн руб. Данное освобождение не применяется при ввозе товаров на таможенную территорию РФ, а также для организаций и индивидуальных предпринимателей, реализующих в эти месяцы подакцизные товары.

Объектом налогообложения признаются следующие операции.

1. Реализация товаров (работ, услуг) на территории РФ, в том числе реализация предметов залога и передача товаров (результатов выполненных работ, оказание услуг) по соглашению о предоставлении отступного или новации, а также передача имущественных прав. При реализации товаров (работ, услуг) налоговая база определяется как стоимость этих товаров (работ услуг) без учета НДС. При реализации подакцизных товаров в налоговую базу следует включать величину акциза. В налоговую базу включается частичная оплата в счет предстоящих поставок товаров, выполнения работ или оказания услуг (за исключением частичной оплаты в счет поставок на экспорт до момента подачи документов).

2. Передача на территории РФ товаров (выполнение работ, оказание услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету (в том числе через амортизационные отчисления) при исчислении налога на прибыль организаций. При передаче налогоплательщиком товаров (выполнении работ, оказание услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету при исчислении налога на прибыль организаций, налоговая база определяется по ценам реализации идентичных или однородных товаров (работ, услуг), действующих в предыдущем налоговом периоде, а при их отсутствии — исходя из рыночных цен без учета НДС, но с включением акцизов.

3. Выполнение строительно-монтажных работ для собственного потребления. При выполнении строительно-монтажных работ для собственного потребления налоговая база определяется как стоимость выполненных работ, исчисленная исходя из всех фактических расходов налогоплательщика на их выполнение. Налоговая база определяется в последний день каждого налогового периода.

4. Ввоз товаров на таможенную территорию РФ. При ввозе товаров на таможенную территорию РФ в налоговую базу следует включать таможенную стоимость ввозимых товаров, подлежащих уплате таможенную пошлину и акцизов по подакцизным товарам.

С 2001 г. применяются *три ставки НДС.*

По ставке 0% производится обложение товаров, вывезенных в таможенном режиме экспорта, а также работ и услуг, непосредственно связанных с экспортом и импортом товаров. К таким работам (услугам) относятся работы (услуги) по сопровождению, транс-

портировке, погрузке и перегрузке экспортируемых или импортируемых товаров. Также облагаются услуги по перевозке багажа и пассажиров, если пункт назначения или пункт отправления пассажиров и багажа расположены за пределами территории РФ. Аналогично облагается реализация припасов, вывезенных с территории РФ в таможенном режиме перемещения припасов. Работы или услуги по перевозке товаров, выполняемые российскими железнодорожными перевозчиками, облагаются по ставке 0% только при вывозе товаров за пределы территории РФ.

Ставка 0% установлена на реализацию работ, выполняемых в космическом пространстве, на реализацию драгоценных металлов из лома и отходов Государственному (и соответствующим фондам субъектов РФ) фонду драгоценных металлов и драгоценных камней РФ и банкам и на взаимных условиях при поставке товаров для официального пользования иностранными дипломатическими представительствами или для личного пользования дипломатического или административно-технического персонала этих представительств, включая проживающих вместе с ними членов их семей.

По ставке 10% облагается реализация продовольственных товаров, товаров для детей, периодических печатных изданий, книжной продукции и изделий медицинского назначения.

По ставке 18% производится обложение реализации в остальных случаях.

При исчислении НДС, подлежащего внесению в бюджет, следует учитывать налоговые вычеты. Налогоплательщик имеет право уменьшить общую сумму налога на суммы налога, предъявленные ему и уплаченные им при приобретении товаров (работ, услуг) на территории РФ для осуществления производственной деятельности. Также к уменьшению следует принимать суммы налога по товарам, приобретенным для перепродажи, налога, уплаченного налоговыми агентами, и др.

По итогам за налоговый период может сложиться ситуация, когда сумма налоговых вычетов превысит сумму налога, подлежащего уплате в бюджет. В этом случае налогоплательщик может воспользоваться правом на возмещение налога за счет средств федерального бюджета.

Плательщики налога должны выделять сумму НДС отдельной строкой во всех расчетных документах.

Налоговый период по НДС составляет либо один месяц, либо один квартал. Налоговый период в один квартал устанавливается для налогоплательщиков с ежемесячными в течение квартала суммами выручки без учета НДС, не превышающими два миллиона руб.

Уплата налога производится по итогам каждого налогового периода исходя из фактической реализации не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. При этом налогоплательщик обязан представить в налоговый орган по месту своего учета налоговую декларацию.

Акцизы Акцизы представляют собой один из видов налогов на потребление, которые включаются в цену товаров. Как источник доходов государственного бюджета России акцизы возникли в X—XI вв., когда акцизному обложению впервые стала подвергаться реализация спиртных напитков. На протяжении последующих столетий взимание акцизов с крепких напитков в России получило широкое распространение. В 1817 г. взимание акцизов со спиртного было упорядочено принятием устава о питейном сборе, который определял акцизы с водки и пива и устанавливал объемы объектов обложения. В 1838 г. в перечень подакцизных товаров включили табак, а с 1886 г. надзор за плантациями табака, контроль за его хранением и продажей был возложен на акцизное ведомство. В 1848 г. в России был впервые введен акциз на спички, а с 1887 г. под акцизное обложение попали нефтяные масла.

Значение акцизов в доходах государства неуклонно возрастало, и к началу XX в. они обеспечивали около 70% всех бюджетных доходов. Облагалась реализация предметов первой необходимости (соль, сахар, чай, спички и т.д.) и товаров массового потребления (спиртные напитки, табачные изделия, солод).

После Октябрьской революции рост натурализации хозяйственных отношений привел к резкому снижению акцизного обложения. В конце 1918 г. вместо ранее действующих акцизов ввели прямые начисления к ценам товаров, а в феврале 1920 г. взимание акцизов было приостановлено. В период НЭПа акцизное обложение восстановили, а доходы из этого источника в отдельные годы достигали 20% от всех налоговых доходов государственного бюджета. С укреплением планового хозяйства и административных рычагов воздействия на экономическую деятельность роль акцизов неуклонно снижалась, в конце 1929 г. их объединили с промысловым налогом по текстильным товарам и спирту, а налоговая реформа 1930 г. полностью ликвидировала акцизное обложение.

В начале 90-х годов XX в. в связи с происшедшими в России политико-экономическими преобразованиями вновь возникла потребность в акцизах как источнике доходов государственного бюджета. В настоящее время акцизы устанавливаются, как правило, на высокорентабельные товары для изъятия в доход государства полученной производителями сверхприбыли.

Регулирующее значение акцизов выше, чем других налогов на потребление. Они распределяются по уровням бюджетной системы.

Акцизы играют весомую роль в формировании бюджетных доходов. В доходах федерального бюджета в 2004 г. они составили 3,7%.

В доходах консолидированного бюджета они играют более важное значение, и поступление акцизов составило в 2004 г. 244,3 млрд руб., или 5% к налоговым доходам консолидированного бюджета.

С 1 января 2001 г. элементы налогообложения по акцизам установлены в главе 22 Налогового кодекса РФ.

Плательщиками акцизов являются организации и индивидуальные предприниматели, производящие и реализующие подакцизные товары. Плательщиками акцизов признаются также лица, перемещающие подакцизные товары через таможенную границу РФ.

Налогоплательщики, производящие или реализующие нефтепродукты, должны получить в налоговом органе специальное свидетельство о регистрации.

Подакцизными товарами признаются:

- спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением спирта коньячного;
- спиртосодержащая продукция с объемной долей этилового спирта более 9%;
- алкогольная продукция (спирт питьевой, водка, ликероводочные изделия, коньяки и другая пищевая продукция с объемной долей этилового спирта более 1,5%);
- пиво;
- табачная продукция;
- автомобили легковые и мотоциклы с мощностью двигателя свыше 112,5 Квт (150 л.с.);
- автомобильный бензин;
- дизельное топливо;
- моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей;
- прямогонный бензин.

Основными *объектами налогообложения* признаются операции по реализации на территории РФ произведенной подакцизной продукции ее производителями, в том числе передача прав собственности и ее использование при натуральной оплате, реализация алкогольной продукции с акцизных складов, ввоз подакцизных товаров на таможенную территорию РФ, а также ряд иных операций по передаче, продаже и использованию для собственных нужд подакцизных товаров и подакцизного минерального сырья. При этом к производству подакцизных товаров приравнивается их розлив, а также

любые виды смещения товаров в местах их хранения и реализации, в результате которого получается подакцизный товар.

Налоговая база определяется отдельно по каждому виду подакцизных товаров в зависимости от применяемых в отношении этих товаров и сырья налоговых ставок. Налоговые ставки определены по каждому виду подакцизного товара и подакцизного минерального сырья. Преимущественно ставки установлены в рублях и копейках за единицу измерения (специфические ставки).

При реализации или передаче произведенных налогоплательщиком подакцизных товаров, в отношении которых установлены специфические ставки (в твердой сумме к физической характеристике объекта), налоговая база определяется как объем реализованных (переданных) подакцизных товаров в натуральном выражении. Размер акциза будет определен путем умножения налоговой базы на ставку.

В случае, если на подакцизные товары установлены комбинированные налоговые ставки, состоящие из твердой (специфической) и адвалорной (в процентах) частей, сумма акциза считается как произведение твердой налоговой ставки и объема реализованных (переданных, ввозимых) подакцизных товаров в натуральном выражении и как соответствующая адвалорной налоговой ставке процентная доля стоимости таких товаров.

Законодательством предусмотрено освобождение от налогообложения акцизами некоторых операций. *Не облагаются*:

(1) передача подакцизных товаров одним структурным подразделением организации, не являющимся самостоятельным налогоплательщиком, для производства других подакцизных товаров другому такому же структурному подразделению этой организации;

(2) реализация денатурированного этилового спирта из всех видов сырья в пределах выделенных квот и по специальным разрешениям;

(3) реализация подакцизных товаров, помещаемых под таможенный режим экспорта за пределы территории РФ;

(4) реализация спиртосодержащей продукции при наличии заключения уполномоченных федеральных органов исполнительной власти о том, что для ее производства использован только денатурированный спирт.

Освобождение от акциза операций по реализации подакцизных товаров за пределы территории РФ производится только в случае их вывоза в таможенном режиме экспорта. Вывоз должен быть осуществлен налогоплательщиком самостоятельно или на основе договора комиссии. При этом в налоговый орган по месту своей регистрации налогоплательщик обязан представить поручительство упол-

номоченного банка, гарантирующего уплату этим банком суммы налога и соответствующей пени.

Не взимается акциз с ввезенных на таможенную территорию России подакцизных товаров, от которых произошел отказ в пользу государства, и обращаемых в государственную и (или) муниципальную собственность.

Налоговый период составляет один календарный месяц.

Налоговым кодексом РФ установлен *особый режим налогового склада* в отношении алкогольной продукции. Под режимом налогового склада понимается комплекс мер и мероприятий налогового контроля, осуществляемый налоговыми органами в отношении алкогольной продукции с момента окончания ее производства и поступления на акцизный склад до момента ее отгрузки (передачи) покупателям либо структурному подразделению налогоплательщика, осуществляющему розничную реализацию. Под действием режима налогового склада находится территория, на которой расположены производственные помещения, используемые для производства алкогольной продукции, а также расположенные вне этой территории специально учреждаемые акцизные склады для ее хранения и акцизные склады оптовых организаций. Запрещается хранение алкогольной продукции в иных местах, за исключением акцизных складов и транспортных средств. Алкогольная продукция, находящаяся под действием режима налогового склада, хранится под контролем налогового органа в специально выделенных помещениях. Алкогольная продукция подлежит обязательной маркировке марками акцизного сбора.

Налоговые органы по решению руководителя налогового органа вправе создавать постоянно действующие *налоговые посты* у налогоплательщика, имеющего свидетельство. Налоговый пост призван контролировать производство и реализацию нефтепродуктов.

При реализации подакцизной продукции налогоплательщик обязан предъявлять сумму налога покупателю. *В расчетных документах сумма акциза выделяется отдельной строкой, за исключением случаев реализации подакцизной продукции за пределы территории РФ и при реализации нефтепродуктов лицам, не имеющим свидетельства.*

При уплате акцизов налогоплательщик вправе уменьшить сумму налога, подлежащую перечислению в бюджеты, на некоторые вычеты. Так, например, вычетам подлежат суммы акцизов, уплаченные при приобретении или ввозе подакцизных товаров, если в дальнейшем они используются в качестве сырья для дальнейшей обработки. Вычитаются также суммы уплаченных ранее акцизов при возврате покупателями подакцизных товаров или отказа от них. Вычетам подлежат суммы акциза, начисленные при получении

нефтепродуктов налогоплательщиком, имеющим свидетельство на производство, оптовую или розничную реализацию при их реализации налогоплательщику, имеющему свидетельство.

Если сумма налоговых вычетов в каком-либо налоговом периоде превысит общую сумму акциза по реализованным подакцизным товарам, то в этом периоде акциз не уплачивается. Сумма превышения налоговых вычетов подлежит зачету в следующем налоговом периоде. Если и после зачета останется некоторая сумма превышения, то она может быть направлена на исполнение налоговых обязательств по другим налогам и сборам, на уплату пени, на погашение недоимки и присужденных санкций в рамках одного бюджета. По истечении трех налоговых периодов, следующих за отчетным, сумма, которая не была зачтена, подлежит возврату налогоплательщику по его заявлению.

Акциз по подакцизным товарам уплачивается по месту производства таких товаров, а по алкогольной продукции, кроме того, уплачивается по месту ее реализации с акцизных складов, за исключением реализации на акцизные склады других организаций.

Налогоплательщики обязаны представлять в налоговый орган по месту своей регистрации в качестве налогоплательщика налоговую декларацию в срок не позднее 25-го числа месяца, следующего за отчетным, а при осуществлении деятельности по реализации алкогольной продукции с акцизного склада оптовой торговли — не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным. Налогоплательщики, имеющие только свидетельство на оптовую регистрацию, подают декларацию не позднее 25-го числа второго месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Налогоплательщики, имеющие свидетельство на розничную регистрацию, подают декларацию не позднее 10-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

Налогоплательщики также должны представлять в налоговые органы по месту своей регистрации и по месту нахождения филиалов и обособленных подразделений налоговые декларации в части осуществления ими фактической реализации (передачи) подакцизных товаров за отчетный налоговый период не позднее 25-го числа месяца, следующего за отчетным.

Налог на прибыль организаций Налогообложение прибыли является важнейшим элементом налоговой политики любого государства. Налог на прибыль — значительный источник формирования доходной части бюджетов разных уровней.

Налог на прибыль появился в результате проведения налоговой реформы 1992 г. До этого формирование доходной базы бюджетов

осуществлялось в виде платы за фонды фиксированных (рентных) платежей, свободного остатка прибыли и отчислений от прибыли. Это были платежи, характерные для административной экономики, поэтому не представлялось возможным их использование в условиях рынка.

Налог на прибыль представляет собой прямой, федеральный и регулирующий налог. В 2004 г. в федеральный бюджет поступило 205,7 млрд руб., или 6,5% к налоговым доходам. Большая часть налога перечисляется в бюджеты субъектов РФ.

С 1 января 2002 г. элементы налогообложения по налогу на прибыль организаций установлены в главе 25 второй части Налогового кодекса РФ.

Плательщиками налога на прибыль организаций являются:

(1) российские организации;

(2) иностранные организации, которые осуществляют предпринимательскую деятельность в РФ через постоянные представительства и получают доходы от источников в РФ.

Филиалы и территориально-обособленные подразделения организации могут исполнять обязанности по исчислению и уплате налога на прибыль, что позволяет зачислять часть налога в те региональные бюджеты, на территории которых налогоплательщик извлек доход. Уплата налога на прибыль в бюджеты субъектов РФ по месту нахождения обособленных подразделений производится исходя из доли прибыли, приходящейся на эти обособленные подразделения. Эта доля прибыли определяется как средняя арифметическая величина удельного веса среднесписочной численности работников и удельного веса остаточной стоимости амортизируемого имущества этого обособленного подразделения соответственно в среднесписочной численности работников и остаточной стоимости амортизируемого имущества в целом по налогоплательщику. Сумму налога, приходящуюся на все подразделения, расположенные в одном субъекте РФ, можно рассчитать исходя из их совокупной прибыли. О том, какой филиал будет платить налог, следует уведомить все налоговые инспекции, в которых состоят на учете обособленные подразделения организации.

Не являются плательщиками налога на прибыль организации, перешедшие на уплату единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, организации, применяющие упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, организации игорного бизнеса и организации — плательщики единого сельскохозяйственного налога.

Объектом налогообложения является прибыль, полученная налогоплательщиком. Для российских организаций такой прибылью

признается полученный доход, уменьшенный на величину расходов. Для иностранных организаций, осуществляющих свою деятельность в РФ через постоянные представительства, прибыль рассчитывается как полученный этим представительством доход за вычетом произведенных им расходов.

Доходы и расходы определяются с помощью налогового учета. *Налоговый учет* представляет собой систему обобщения информации для определения налоговой базы по налогу на основе первичных документов. Налогоплательщики самостоятельно разрабатывают систему налогового учета в учетной политике для целей налогообложения.

Доходы классифицируются на две группы: (1) доходы от реализации товаров (работ, услуг) и имущественных прав и (2) внереализационные доходы.

Доходом от реализации признается выручка от реализации товаров (работ, услуг), имущества и имущественных прав. При определении выручки из нее исключаются суммы НДС и акцизов.

Порядок признания доходов зависит от принятого метода их определения. В целях налогообложения прибыли основным методом признания доходов является *метод начисления*, при котором доходы признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они имели место, независимо от фактической оплаты.

Если в среднем за предыдущие четыре квартала сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) НДС не превысила 1 млн руб. за каждый квартал, то организация имеет право на определение даты получения дохода по *кассовому методу*, при котором датой получения дохода признается день поступления средств на счета в банках и кассу, поступления иного имущества (работ, услуг), а также имущественных прав.

Прибыль, полученная за пределами РФ, включается в общую сумму прибыли в полном размере до вычета уплаченных в иностранных государствах налогов. Налоги, выплаченные в соответствии с законодательством иностранных государств, засчитываются при уплате налога на прибыль в РФ в размерах, не превышающих сумм налога по российскому законодательству.

При определении *расходов*, связанных с получением дохода, в зависимости от их характера, они группируются на расходы, связанные с производством и реализацией и на внереализационные расходы.

Расходы, связанные с производством и реализацией, подразделяются на:

- материальные расходы;
- расходы на оплату труда;

- суммы начисленной амортизации;
- прочие расходы.

Расходами признаются обоснованные и документально подтвержденные затраты, осуществленные налогоплательщиком. Под обоснованными расходами понимаются экономически оправданные затраты, оценка которых выражена в денежной форме. Под документально подтвержденными расходами понимаются затраты, подтвержденные документами, оформленными в соответствии с законодательством РФ, а также на основании любых иных документов, так или иначе подтверждающих произведенный расход. Например, это могут быть бумаги, оформленные по обычаям делового оборота той страны, на территории которой произведены затраты. Расходами признаются любые затраты при условии, что они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода.

Кроме того, организация может уменьшить налогооблагаемую прибыль на суммы отчислений в резерв по сомнительным долгам, резерв по гарантийному ремонту и гарантийному обслуживанию, резерв предстоящих расходов на оплату отпусков, резерв на выплату ежегодного вознаграждения за выслугу лет, ремонтный фонд и некоторые другие резервы.

При методе начисления расходы признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они возникли исходя из договорных условий по сделкам с конкретным сроком исполнения и принципа равномерного и пропорционального формирования доходов и расходов по сделкам, длящимся более одного отчетного (налогового) периода. Если налогоплательщик определяет расходы по методу начисления, то они подразделяются на прямые и косвенные.

К *прямым расходам* могут относиться:

- затраты на приобретение сырья и материалов, используемых в производстве товаров или образующих их основу либо являющихся необходимым компонентом при производстве товаров (выполнении работ, оказании услуг);
- затраты на приобретение комплектующих изделий, подвергшихся монтажу, и полуфабрикатов, подвергшихся дополнительной обработке у налогоплательщика;
- расходы на оплату труда, ЕСН и отчисления по обязательному пенсионному страхованию производственного персонала;
- амортизационные отчисления по основным средствам, используемым при производстве товаров, работ, услуг.

Полный состав прямых расходов устанавливается учетной политикой организации. Остальные расходы признаются *косвенными*.

Косвенные расходы на производство и реализацию, осуществленные в отчетном (налоговом) периоде, в полном объеме относят-

ся на уменьшение доходов от производства и реализации данного отчетного (налогового) периода.

Сумма прямых расходов относится на уменьшение доходов от производства и реализации частично. Исключаются суммы прямых расходов, распределенных на остатки незавершенного производства, готовой продукции на складе и отгруженной, но не реализованной в отчетном (налоговом) периоде продукции.

При кассовом методе признаются затраты после их фактической оплаты. Расходы по приобретению сырья и материалов учитываются в составе расходов по мере списания их в производство.

Налогоплательщики, получившие в результате хозяйственной деятельности убытки, вправе осуществлять перенос убытка на будущее в течение десяти лет, следующих за тем налоговым периодом, в котором получен этот убыток.

Ставка налога на прибыль равна 24%, при этом в федеральный бюджет зачисляется 6,5%, в бюджеты субъектов РФ — 17,5%. Законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ вправе снижать для отдельных категорий налогоплательщиков налоговую ставку в части сумм налога, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ. При этом указанная ставка не может быть ниже 13,5%.

Доходы иностранных организаций, не связанные с деятельностью в РФ через постоянное представительство, облагаются по ставке 20%, а от использования, содержания или сдачи в аренду судов, самолетов и других подвижных транспортных средств в связи с осуществлением международных перевозок — по ставке 10%.

По доходам, полученным в виде дивидендов от российских организаций российскими организациями и налоговыми резидентами РФ, применяется ставка налога на прибыль 9%, а дивиденды, полученные от иностранных организаций или иностранными организациями от российских организаций, облагаются по ставке 15%.

По операциям с отдельными видами долговых обязательств в зависимости от их вида применяются ставки 15 и 0%.

Налоговым периодом по налогу на прибыль организации признается календарный год. Отчетным периодом по налогу является первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года. Отчетными периодами для налогоплательщиков, исчисляющих ежемесячные авансовые платежи исходя из фактически полученной прибыли, признаются месяц, два месяца, три месяца и так далее до окончания календарного года.

По итогам каждого отчетного периода, исходя из размера фактически полученной прибыли и ставки налога, организации исчисляют сумму авансового платежа. Сумма квартальных авансовых платежей определяется с учетом ранее начисленных сумм авансо-

вых платежей. В течение квартала налогоплательщики уплачивают ежемесячные авансовые платежи. Уплата ежемесячных авансовых платежей производится равными долями до 28-го числа каждого месяца. Сумма ежемесячного авансового платежа, подлежащего уплате в первом квартале, принимается равной сумме ежемесячного авансового платежа, подлежащего уплате налогоплательщиком в последнем квартале налогового периода. Сумма ежемесячного авансового платежа, подлежащего уплате во втором квартале, принимается равной одной трети авансового платежа, исчисленного за первый отчетный период текущего года. Сумма ежемесячного авансового платежа, который следует уплатить в третьем квартале, принимается равной одной трети разницы между суммой авансового платежа, рассчитанной по итогам за полугодие, и суммой авансового платежа, рассчитанной за первый квартал. Соответственно сумма ежемесячного авансового платежа, который следует уплатить в четвертом квартале, принимается равной одной трети разницы между суммой авансового платежа, рассчитанной по итогам за девять месяцев, и суммой авансового платежа, рассчитанной за полугодие.

Организация вправе перейти на уплату ежемесячных авансовых платежей исходя из фактической прибыли, уведомив об этом налоговый орган не позднее 31 декабря года, предшествующего налоговому периоду. В этом случае исчисление сумм авансовых платежей производится нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания соответствующего месяца, а сумма авансового платежа должна быть перечислена в соответствующие бюджеты не позднее 28-го числа месяца, следующего за истекшим месяцем.

Организации, у которых за четыре предыдущих квартала сумма выручки от реализации не превышала в среднем 3 млн руб. за каждый квартал, бюджетные учреждения, некоммерческие организации, иностранные организации, осуществляющие деятельность через постоянные представительства, участники простых товариществ в отношении доходов, полученных от участия в простом товариществе, инвесторы соглашений о разделе продукции, выгодоприобретатели по договорам доверительного управления уплачивают только квартальные авансовые платежи не позднее срока, установленного для подачи налоговой декларации за соответствующий отчетный период.

Порядок уплаты налога на прибыль определяется организацией на календарный год и действует без изменения.

Налог на доходы физических лиц В ряду налогов, уплачиваемых физическими лицами, налог на доходы физических лиц является главным налогом, а для основной массы налогоплательщиков и единственным. Это один из немногих налогов, который существовал в

годы советской власти, когда в стране почти отсутствовала система налогообложения.

Налогообложение доходов, получаемых физическими лицами, используется практически всеми государствами. Как правило, подоходное налогообложение строится на основе следующих базовых постулатов:

(1) налогообложению подлежат доходы, получаемые в течение налогового периода, независимо от их формы (денежной или натуральной);

(2) государство облагает налогом у налоговых резидентов доходы, полученные ими в мире, а у лиц, не являющихся налоговыми резидентами, — только доходы от источников в этом государстве. Под налоговыми резидентами какого-либо государства обычно понимают лиц, имеющих тесные (как правило, экономические) связи с этим государством. Государство самостоятельно устанавливает критерии, на основании которых определяется налоговый статус того или иного лица. Обычно это делается применительно к каждому календарному году на основании формализованных признаков, включающих продолжительность присутствия физического лица в стране, наличие или отсутствие у физического лица постоянного жилья или проживание членов семьи этого лица, осуществление активной экономической деятельности и получение доходов в этом государстве. Только США в качестве критерия для признания физического лица своим налоговым резидентом ориентируются на гражданство этого лица, автоматически признавая своими налоговыми резидентами всех лиц, имеющих гражданство США, даже в тех случаях, когда эти лица постоянно проживают за пределами США;

(3) деловые расходы, связанные с извлечением доходов, подлежат вычету при определении налоговой базы. Например, производственные расходы индивидуального предпринимателя, расходы на приобретение ценных бумаг лицами, совершающими операции на фондовом рынке, профессиональные расходы и т.д.;

(4) налогообложение не должно определяться гражданством, национальной принадлежностью, социальным положением физического лица или иными подобными критериями.

Роль налога на доходы физических лиц обусловлена рядом факторов. Во-первых, это личный налог, т.е. налог, объектом которого является доход, действительно полученный плательщиком, а не предполагаемый усредненный доход, который мог бы быть получен в данных экономических условиях (на основе усредненного дохода устанавливают реальные налоги — на землю, имущество и т.п.), он

затрагивает интересы более 80 млн граждан. Во-вторых, налог на доходы физических лиц позволяет в максимальной степени реализовать основные задачи (помимо фискальной), стоящие перед налогообложением физических лиц, — обеспечить всеобщность и равномерность распределения налогового бремени.

Время от времени Правительство РФ, учитывая мировой опыт, делает попытки централизовать в федеральном бюджете часть подоходного налога с физических лиц (1995 г. — 10%; 1999 г. — порядка 25%; 2000 г. — 16%; 2001 г. — 1%). С 1994 г. налог чаще всего полностью распределялся в консолидированные бюджеты субъектов Федерации.

После введения пропорциональной налоговой ставки в 2001 г. поступления налога на доходы физических лиц значительно увеличились. Темпы роста данного налога опережают темпы роста общих налоговых поступлений.

Вместе с тем в сегодняшних российских условиях налог на доходы физических лиц не стал доминирующим в налоговой системе страны. Несмотря на то что по объему поступлений в бюджет в 2004 г. за счет этого налога было сформировано 11,6% от налоговых доходов консолидированного бюджета, его доля явно недостаточна. В бюджетах экономически развитых стран поступления от подоходного налога физических лиц занимают более весомое место. Так, в среднем по странам ОЭСР они составляют около 27%. В отдельных странах поступления от подоходного налога существенно превышают эту величину. Например, в США доля подоходного налога в доходах бюджета доходит до 60%, в Великобритании — до 46%. Недостаточная роль налога на доходы физических лиц в формировании доходной базы российского бюджета объясняется следующими причинами:

- низким по сравнению с экономически развитыми странами уровнем доходов подавляющего большинства населения России;
- задержками выплат заработной платы части работников как сферы материального производства, так и работающих в бюджетных организациях;
- неразвитостью рыночных отношений, незначительным количеством частных предприятий и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- наличием теневой экономики и уходом от налогообложения работников этого сектора хозяйства, а также лиц с относительно высокими доходами. Основную долю этого налога обеспечивают поступления от доходов малообеспеченной части населения, поскольку здесь наиболее низкий процент укрывательства от налогов.

С 1 января 2001 г. элементы налогообложения по налогу на доходы физических лиц установлены в главе 23 второй части Налогового кодекса РФ.

Плательщиками налога являются физические лица — налоговые резиденты РФ, а также лица, не являющиеся налоговыми резидентами, но получающие доходы от источников, расположенных на территории РФ.

Объектом налогообложения признаются доходы, полученные:

- резидентами — от всех источников как на территории РФ, так и за ее пределами;
- нерезидентами — от источников в РФ.

Налоговая база определяется как сумма всех доходов, полученных в денежной, натуральной форме или в виде материальной выгоды, уменьшенная на сумму налоговых вычетов.

Основными доходами налогоплательщиков являются:

1. Вознаграждение за выполнение трудовых или иных обязанностей, выполненную работу, оказанную услугу. Данное вознаграждение может быть выплачено в денежной или натуральной форме. Доходы, полученные в натуральной форме, пересчитываются в стоимостном выражении по ценам, установленным сторонами сделки на день получения дохода. Налоговая база определяется как стоимость товаров с учетом НДС и акцизов. Доходы в натуральной форме включают: оплату предприятиями в интересах налогоплательщика (полностью или частично) товаров, имущественных прав, коммунальных услуг, отдыха, питания, обучения, оплату труда в натуральной форме, полученные им товары, оказанные услуги или выполненные работы на безвозмездной основе. Сумма налога, исчисленного с оплаты труда в натуральной форме, удерживается налоговым агентом за счет любых денежных средств, выплачиваемых работникам. При этом удерживаемая сумма налога не может превышать 50% от суммы выплаты.

2. Материальная выгода. К доходам в виде материальной выгоды относят доходы, полученные:

- от экономии на процентах за пользование заемными средствами, полученными от организаций и индивидуальных предпринимателей. Налоговая база исчисляется как превышение суммы процентов за пользование заемными средствами в рублях, исчисленной исходя из трех четвертых ставки рефинансирования ЦБ РФ, установленной на дату получения этих средств, над суммой процентов, исчисленных по условиям договора. При валютных займах налоговая база определяется как превышение сумм процентов за пользова-

ние заемными средствами в иностранной валюте, исчисленной исходя из 9% годовых, над суммой процентов по условиям договора. Определение налоговой базы производится налогоплательщиком в день уплаты процентов по полученным заемным средствам, но не реже чем один раз в налоговый период. Налогоплательщик вправе уполномочить организацию, выдавшую заемные средства, на основании нотариально удостоверенной доверенности выполнить за него обязательства, связанные с уплатой налога на доходы по материальной выгоде;

- материальная выгода от приобретения товаров (услуг, работ) в соответствии с гражданско-правовым договором у взаимозависимых лиц по отношению к налогоплательщику. Налоговая база определяется как разница между ценой идентичных или однородных товаров, реализуемых в обычных условиях, и ценой их фактического приобретения. Взаимозависимыми лицами в целях налогообложения налогом на доходы признаются лица, состоящие в брачных отношениях, отношениях родства, свойствах усыновителя и усыновленного, попечителя и опекуна. Взаимозависимость возникает, когда одно физическое лицо находится в подчинении другому физическому лицу по должностному положению. По иным основаниям признать лица взаимозависимыми может суд;
- материальная выгода, полученная от приобретения ценных бумаг. Налоговая база исчисляется как превышение рыночной стоимости ценных бумаг над суммой фактических расходов налогоплательщика на их приобретение. Исчисление налога производится по ставке 13% (для резидентов) или 30% (для нерезидентов) и уплата налога производится при покупке ценных бумаг. Если налог не взыскан, то сведения о начисленной сумме налога передаются налоговым агентом в налоговый орган на взыскание. Если материальная выгода образовалось от приобретения ценных бумаг от других физических лиц, то налог следует уплатить на основании декларации.

3. Доходы по договорам страхования. При определении налоговой базы не учитываются доходы, полученные в виде страховых выплат при наступлении соответствующих страховых случаев по договорам обязательного страхования, добровольного долгосрочного страхования (срок не менее пяти лет) жизни и возмещения вреда жизни, здоровью и медицинских расходов, добровольного пенсионного страхования.

Если страховые взносы за физических лиц вносятся из средств организаций (т.е. расходы несет налоговый агент), эти суммы включаются в налогооблагаемую базу, кроме случаев, когда:

- страхование работников производится в обязательном порядке в соответствии с законодательством;
- по договорам добровольного страхования при условии, что все медицинские расходы по возмещению вреда жизни и здоровью застрахованного лица несут страховщики и оплачивают по перечислению, без выдачи денежных средств на руки физическим лицам.

Суммы страховых выплат по договорам добровольного страхования жизни, заключенным на срок менее пяти лет, не учитываются при определении налоговой базы, если суммы таких страховых выплат не превышают сумм, внесенных физическими лицами в виде страховых взносов и увеличенных на сумму, рассчитанную исходя из действующей на момент заключения договора страхования ставки рефинансирования ЦБ РФ. При возникновении положительной разницы сумма превышения страховой выплаты подлежит налогообложению у источника выплаты по ставке 35%.

4. Доходы в виде процентов, получаемые налогоплательщиками по вкладам в банках, находящихся на территории РФ. Налоговая база возникает, если по рублевым вкладам проценты выплачиваются в сверх сумм, рассчитанных исходя из действующей ставки рефинансирования ЦБ РФ, в течение периода, за который начислены указанные проценты; по валютным вкладам — свыше 9% годовых.

5. Дивиденды и проценты, полученные от российской организации, иностранной организации в связи с деятельностью ее постоянного представительства на территории РФ, а также проценты, полученные от российских индивидуальных предпринимателей;

При определении налоговой базы налогоплательщики имеют право на получение стандартных, социальных, имущественных и профессиональных *налоговых вычетов.*

При предоставлении налоговых вычетов следует иметь в виду:

- получение налоговых вычетов — это право налогоплательщика, а не его обязанность;
- это право можно реализовать в течение трех лет после его возникновения;
- на вычеты уменьшаются доходы налогоплательщика, облагаемые по ставке 13%;
- если сумма налогового вычета оказывается больше суммы дохода, то налоговая база принимается равной нулю;
- недоиспользованная в текущем периоде сумма налогового вычета на следующий год не переносится (за исключением имущественного жилищного вычета).

Стандартные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщикам ежемесячно. Право на стандартные вычеты в размере 3000 руб. и 500 руб. имеют специальные категории физических лиц. Стандартный налоговый вычет в размере 400 руб. за каждый месяц налогового периода распространяется на те категории налогоплательщиков, которые не имеют права на применение стандартных вычетов в размере 3000 руб. или 500 руб. Данный вычет действует до месяца, в котором доход налогоплательщиков, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода работодателем, предоставляющим данный стандартный налоговый вычет, превысил 20 000 руб. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 20 000 руб., данный налоговый вычет не применяется.

Налогоплательщикам, имеющим право более чем на один стандартный налоговый вычет, представляется максимальный вычет.

Стандартный налоговый вычет в размере 600 руб. за каждый месяц налогового периода распространяется на каждого ребенка для налогоплательщиков, являющихся родителями или супругами родителей, приемными родителями, опекунами, попечителями, и действует до месяца, в котором их доход, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода работодателем, предоставляющим данный стандартный налоговый вычет, превысил 40 000 руб. Начиная с месяца, в котором указанный доход превысил 40 000 руб., налоговый вычет не применяется.

Вдовам (вдовцам), одиноким родителям, приемным родителям опекунам, попечителям, а также в случае инвалидности ребенка налоговый вычет производится в двойном размере. Предоставление им вычета прекращается с месяца, следующего за повторным вступлением в брак. Стандартные налоговые вычеты на детей предоставляются дополнительно к другим стандартным вычетам.

Стандартные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщику одним из работодателей по выбору налогоплательщика на основании письменного заявления и документов, подтверждающих право на такие вычеты.

Социальные налоговые вычеты уменьшают налоговую базу на расходы на цели благотворительности, обучения и лечения. Право на получение социальных налоговых вычетов предоставляется налогоплательщику на основании его письменного заявления при подаче им налоговой декларации в налоговые органы по окончании налогового периода.

Предусмотрено три вида социальных налоговых вычетов:

(1) доходы, перечисляемые налогоплательщиком на благотворительные цели в виде денежной помощи организациям нау-

ки, культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения, частично или полностью финансируемым из средств соответствующих бюджетов, а также физкультурно-спортивным организациям, образовательным и дошкольным учреждениям на нужды физического воспитания граждан и содержание спортивных команд, а также в сумме пожертвований, перечисляемых религиозным организациям, принимаются к вычету в размере фактически произведенных расходов, но не более 25% дохода, полученного в налоговом периоде;

(2) образовательные вычеты предоставляются налогоплательщику в случае осуществления им затрат на обучение в образовательных учреждениях. Они определяются в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за свое обучение в образовательных учреждениях, — в размере фактически произведенных расходов на обучение, но не более 38 000 руб., а также в сумме, уплаченной налогоплательщиком-родителем за обучение своих детей в возрасте до 24 лет на дневной форме обучения в образовательных учреждениях, — в размере фактически произведенных расходов на это обучение, но не более 38 000 руб. на каждого ребенка в общей сумме на обоих родителей;

(3) медицинские налоговые вычеты предоставляются налогоплательщику для компенсации части его затрат на оплату услуг по лечению в медицинских учреждениях. Медицинские вычеты предоставляются в сумме, уплаченной налогоплательщиком в налоговом периоде за лекарственные средства и услуги по лечению, предоставленные ему, супругу (супруге), родителям, детям в возрасте до 18 лет, но не более 38 000 руб.

Имущественные налоговые вычеты предоставляются физическим лицам в двух случаях:

(1) при продаже имущества. При продаже жилых домов, квартир, включая приватизированные жилые помещения, дач, садовых домиков или земельных участков и долей в указанном имуществе, находившихся в собственности налогоплательщика менее трех лет, налоговый вычет предоставляется в сумме, полученной от продажи этого имущества, но не более 1 000 000 руб. В случае продажи жилых домов, квартир, дач, садовых домиков и земельных участков, находившихся в собственности налогоплательщика три года и более, имущественный налоговый вычет предоставляется в той сумме, которая получена им от продажи указанного имуще-

ства. При продаже иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее трех лет, налоговый вычет предоставляется в сумме, полученной от продажи этого имущества, но не более 125 000 руб. В случае продажи иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика три года и более, имущественный налоговый вычет предоставляется в той сумме, которая получена им от продажи указанного имущества;

(2) при приобретении имущества. Налоговая база уменьшается:

- на сумму, израсходованную налогоплательщиком на новое строительство или приобретение на территории РФ жилого дома, квартиры или долей в них, в размере фактически произведенных расходов, но не более 1 000 000 руб.;
- на сумму затрат, направленных на погашение процентов по целевым кредитам, полученным налогоплательщиком в кредитных и иных организациях и фактически израсходованным им на новое строительство либо приобретение на территории РФ жилого дома или квартиры

Профессиональные налоговые вычеты предоставляются налогоплательщикам — налоговым резидентам РФ, как физическим лицам, так и индивидуальным предпринимателям, в связи с особенностями их профессиональной деятельности:

(1) для индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных в установленном законодательством порядке без образования юридического лица, нотариусов и лиц, занимающихся частной практикой, профессиональные налоговые вычеты предоставляются в размере суммы фактически произведенных и документально подтвержденных расходов, связанных с получением дохода. При отсутствии документов, подтверждающих расходы, вычет индивидуальному предпринимателю предоставляется в размере 20% от полученной суммы доходов.

(2) для лиц, получающих доходы от выполнения работ по договорам гражданско-правового характера, профессиональные налоговые вычеты предоставляются в сумме фактически произведенных ими и документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с выполнением этих работ.

Для лиц, получающих авторские вознаграждения или вознаграждения за создание, издание, исполнение или иное использование произведений науки, литературы и искусства, вознаграждения авторам открытий, изобретений и промышленных образцов, профессиональные налоговые вычеты предоставляются в сумме фактически произведенных и документально подтвержденных расходов.

При отсутствии документального подтверждения они принимаются к вычету в пределах установленных нормативов для профессиональных налоговых вычетов.

Налоговым периодом по налогу на доходы физических лиц является календарный год.

Налоговые ставки устанавливаются в размере 13% по всем видам доходов и для всех категорий плательщиков, за исключением доходов, по которым установлены иные ставки.

Ставка 35% устанавливается:

- со стоимости любых выигрышей и призов, превышающих 2000 руб., получаемых в проводимых конкурсах, играх и других мероприятиях, проводимых в рекламных целях;
- со страховых выплат по договорам добровольного страхования с суммы, превышающей сумму внесенных страховых взносов;
- с процентных доходов по вкладам в банках в части превышения суммы, рассчитанной по рублевым вкладам, исходя из действующей ставки рефинансирования Центрального банка РФ, в течение периода, за который начислены проценты, по рублевым вкладам и 9% годовых по валютным вкладам;
- с суммы экономии на процентах при получении налогоплательщиками заемных средств, если полученная сумма превышает сумму, исчисленную исходя из трех четвертых ставки рефинансирования Центрального банка РФ. К указанной экономии не относится материальная выгода от пользования налогоплательщиком целевым займом на новое строительство или приобретение жилого дома или квартиры при условии целевого использования этих средств.

Налоговая ставка в размере 30% устанавливается в отношении всех доходов, получаемых физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами РФ.

Налоговая ставка устанавливается в размере 9% в отношении доходов от долевого участия в деятельности организаций, полученных в виде дивидендов, а также в отношении доходов в виде процентов по облигациям с ипотечным покрытием, эмитированным до 1 января 2007 г., и по доходам учредителей доверительного управления ипотечным покрытием, полученным на основании приобретения ипотечных сертификатов участия, выданных до 1 января 2007 г.

Российские организации, коллегии адвокатов и их учреждения, индивидуальные предприниматели и постоянные представительства иностранных организаций в РФ, в результате отношений с которы-

ми налогоплательщик получил доходы, признаются *налоговыми агентами*. Исчисление сумм налога производится налоговыми агентами ежемесячно нарастающим итогом с начала каждого налогового периода по итогам каждого месяца применительно ко всем доходам, облагаемым по ставке 13%. Суммы налога, удержанные в предыдущие месяцы, подлежат зачету.

Если у налогоплательщика имеются доходы, облагаемые разными ставками, то в таком случае налог на доходы физических лиц исчисляется отдельно по каждому виду дохода. Налог исчисляется и удерживается налоговым агентом при фактической выплате дохода налогоплательщику или по его поручению третьим лицам. При этом удерживаемая сумма налога не может превышать 50% суммы выплаты. При невозможности (если заведомо известно, что период, в течение которого может быть удержана сумма начисленного налога, превысит 12 месяцев) удержать налог у налогоплательщика налоговый агент обязан письменно сообщить в налоговый орган по месту своей регистрации о невозможности удержать налог и сумме задолженности налогоплательщика.

Налоговые агенты обязаны перечислять суммы исчисленного налога по месту своего учета в налоговом органе.

Некоторые налогоплательщики обязаны представить в налоговый орган по месту своего учета *налоговую декларацию* с указанием суммы предполагаемого дохода в текущем налоговом периоде. Срок подачи декларации — не позднее 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Налоговые декларации обязаны подавать:

- физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;
- частные нотариусы и другие лица, занимающиеся в установленном действующим законодательством порядке частной практикой;
- физические лица, получающие доходы по гражданско-правовым договорам от физических лиц, не являющихся налоговыми агентами;
- физические лица — налоговые резиденты РФ, получающие доходы из источников, находящихся за пределами РФ, по суммам таких доходов;
- физические лица, получающие другие доходы, при получении которых не был удержан налог налоговыми агентами.

Другие налогоплательщики могут по собственному желанию подать налоговую декларацию.

Общая сумма налога, подлежащая уплате в соответствующий бюджет, исчисленная исходя из налоговой декларации, уплачивается по месту жительства налогоплательщика в срок не позднее 15 июля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Единый социальный налог С 1 января 2001 г. элементы налогообложения по единому социальному налогу (ЕСН) установлены в главе 24 второй части Налогового кодекса РФ. ЕСН поступает в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды — Фонд социального страхования РФ (ФСС), фонды обязательного медицинского страхования РФ (ФОМ) для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь.

Законодательством определены две группы плательщиков ЕСН:

(1) лица, производящие выплаты физическим лицам. К ним относятся: организации, индивидуальные предприниматели и физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями;

(2) индивидуальные предприниматели и адвокаты в отношении собственных доходов.

Члены крестьянского (фермерского) хозяйства приравниваются к индивидуальным предпринимателям.

Для каждой группы налогоплательщиков установлены *свои объекты налогообложения.*

Для первой группы налогоплательщиков объектом налогообложения являются выплаты и иные вознаграждения, начисляемые работодателями в пользу своих работников по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг (за исключением вознаграждений, выплачиваемых индивидуальным предпринимателям), а также по авторским договорам.

Налоговая база определяется как сумма выплат и иных вознаграждений, начисленных работодателями за налоговый период в пользу своих работников, в денежной или натуральной форме. При расчете налоговой базы в натуральной форме в виде товаров (работ, услуг) она учитывается в стоимостном выражении по рыночным ценам с учетом НДС и акцизов на день их получения работником. При определении налоговой базы учитываются любые выплаты и вознаграждения, вне зависимости от формы, в которой они осуществлены. В частности, налоговая база рассчитывается при полной или частичной оплате товаров, работ, услуг, имущественных прав для работника или членов его семьи, оплате коммунальных услуг,

питания, отдыха, обучения в его интересах, оплате страховых взносов по договорам добровольного страхования.

Налоговая база определяется отдельно по каждому работнику ежемесячно, нарастающим итогом с начала календарного года. При определении доходов работника социальные, стандартные и имущественные вычеты не учитываются.

Определенным категориям работодателей предоставляются налоговые льготы в виде освобождения от уплаты налога.

Для второй группы налогоплательщиков объектом налогообложения признаются доходы от предпринимательской либо иной профессиональной деятельности за вычетом расходов, связанных с их извлечением. Налогооблагаемая база налогоплательщиков второй группы определяется как сумма их доходов за налоговый период как в денежной, так и в натуральной форме от предпринимательской и профессиональной деятельности в РФ за вычетом расходов по данной деятельности. При этом состав расходов, принимаемых к вычету, определяется в порядке, аналогичном порядку определения состава затрат, установленных для налогоплательщиков налога на прибыль организаций. Так, индивидуальные предприниматели могут уменьшить объект налогообложения на сумму материальных затрат, связанных с извлечением дохода.

Обе группы налогоплательщиков *не учитывают* в составе налогооблагаемых доходов следующие суммы:

(1) государственные пособия, выплачиваемые в соответствии с законодательством, в том числе пособия по временной нетрудоспособности, уходу за больным ребенком, безработице, беременности и родам;

(2) все виды установленных законодательством компенсационных выплат в пределах норм, связанных с
- возмещением вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья;
- бесплатным предоставлением жилых помещений и коммунальных услуг, питания и продуктов, топлива или соответствующего денежного возмещения;
- оплатой стоимости и (или) выдачей полагающегося натурального довольствия, а также с выплатой денежных средств взамен этого довольствия;
- оплатой стоимости питания, спортивного снаряжения, оборудования, спортивной и парадной формы, получаемых спортсменами и работниками физкультурно-спортивных организаций для учебно-тренировочного процесса и участия в спортивных соревнованиях;

- увольнением работников, включая компенсации за неиспользованный отпуск;
- возмещением расходов на повышение профессионального уровня работников;
- трудоустройством работников, уволенных в связи со штатными мероприятиями, реорганизацией или ликвидацией организации;
- выполнением физическим лицом трудовых обязанностей, в том числе переезд на работу в другую местность и возмещение командировочных расходов (подтвержденных документально или в пределах установленных норм);

(3) суммы единовременной материальной помощи, оказываемой налогоплательщиком:

- физическим лицам в связи со стихийным бедствием или другим чрезвычайным обстоятельством в целях возмещения причиненного им материального ущерба или вреда их здоровью, а также физическим лицам, пострадавшим от террористических актов на территории РФ;
- членам семьи умершего работника или работнику в связи со смертью члена (членов) его семьи.

(4) суммы оплаты труда и другие суммы в иностранной валюте, выплачиваемые налогоплательщиками своим работникам, а также военнослужащим, направленным на работу (службу) за границу, финансируемые из федерального бюджета государственными учреждениями или организациями, — в пределах размеров, установленных законодательством РФ;

(5) доходы членов крестьянского (фермерского) хозяйства, получаемые в этом хозяйстве от производства и реализации сельскохозяйственной продукции, а также от производства и переработки сельскохозяйственной продукции, в течение пяти лет начиная с года регистрации хозяйства;

(6) доходы, получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых, семейных общин малочисленных народов Севера от реализации продукции традиционных видов промыслов;

(7) суммы страховых платежей (взносов) по обязательному страхованию работников, суммы платежей (взносов) по договорам добровольного личного страхования работников, заключаемых на срок не менее одного года, предусматривающим оплату страховщиками медицинских расходов этих застрахованных лиц, и суммы платежей (взносов) налогоплательщика по договорам добровольного личного страхо-

вания работников, заключаемым исключительно на случай наступления смерти застрахованного лица или утраты застрахованным лицом трудоспособности в связи с исполнением им трудовых обязанностей;

(8) стоимость проезда работников и членов их семей, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту проведения отпуска и обратно;

(9) суммы, выплачиваемые физическим лицам избирательными комиссиями, а также из средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов на должность Президента РФ, кандидатов, непосредственно связанных с проведением избирательных кампаний;

(10) стоимость форменной одежды и обмундирования, выдаваемых работникам, обучающимся и воспитанникам в соответствии с законодательством РФ, а также государственным служащим федеральных органов власти бесплатно или с частичной оплатой и остающейся в личном постоянном пользовании;

(11) стоимость льгот по проезду, предоставляемых законодательством РФ определенным категориям работников и учащихся.

Налоговым периодом по ЕСН является календарный год. Отчетным периодом по ЕСН признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Ставки налога устанавливаются в зависимости от вида деятельности, организационно-правового статуса и величины дохода на каждого работника по категориям налогоплательщиков. Базовая ставкой для организаций установлена в размере 26%, которая применяется при доходах, не превышающих 280 тыс. руб. Далее используются регрессивные налоговые ставки.

Поскольку принята регрессивная шкала ЕСН, социальный налог исчисляется по каждому работнику ежемесячно, нарастающим итогом в течение календарного года.

Законодательством предусмотрен различный порядок исчисления и уплаты ЕСН для налогоплательщиков-работодателей и налогоплательщиков, не являющихся работодателями.

Окончательный расчет ЕСН может быть произведен только по завершении налогового периода (календарный год), когда полностью сформирована налоговая база. Для равномерного поступления средств в федеральный бюджет и социальные внебюджетные фонды налогоплательщики-работодатели вносят авансовые платежи по ЕСН по итогам каждого календарного месяца. Платежи производятся ис-

ходя из налоговой базы, исчисленной с начала календарного года, включая последний отчетный период, нарастающим итогом с начала года и соответствующей ставки налога. Налоговая база определяется отдельно по каждому работнику с начала налогового периода. Из общей суммы начисленных доходов в денежной или натуральной форме, в виде предоставленных работнику материальных, социальных и иных благ исключаются доходы, не подлежащие налогообложению. При определении налоговой базы не учитываются доходы, полученные работником от других работодателей. В случае наличия таких доходов и если совокупная налоговая база, исчисленная по нескольким местам работы, подпадает под иную ставку налога, права на зачет или возврат излишне уплаченных сумм у работодателя не возникает. Суммы ЕСН зачисляются в каждый из социальных внебюджетных фондов и рассчитываются как процентная доля, соответствующая налоговой ставке, от налоговой базы.

Уплата авансовых платежей производится ежемесячно, но не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным.

Сумма налога, подлежащего уплате в федеральный бюджет, уменьшается налогоплательщиком на сумму начисленных за этот же период страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в пределах тарифов, предусмотренных Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ Сумма вычета не может превышать сумму ЕСН, подлежащую уплате в федеральный бюджет, которая исчислена за тот же период.

Ежеквартально, не позднее 15-го числа месяца, следующего за истекшим кварталом, налогоплательщик обязан подавать в региональные отделения ФСС РФ отчеты о суммах начисленного и уплаченного налогов в ФСС РФ и средствах, использованных на социальное страхование.

Не позднее 30 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом, налогоплательщики обязаны представить в налоговые органы декларацию по ЕСН по установленной форме. Не позднее 1 июля года, следующего за истекшим налоговым периодом, копия налоговой декларации с отметкой налогового органа представляется в территориальный орган ПФ РФ.

Для плательщиков, не использующих наемный труд и не являющихся работодателями, сумма текущих авансовых платежей по ЕСН рассчитывается налоговыми органами исходя из налоговой базы за предыдущий налоговый период и налоговых ставок. Для исчисления сумм налога, подлежащего уплате в федеральный бюджет, применяемые налоговые ставки уменьшаются на ставки страхового взноса на обязательное пенсионное страхование, подлежа-

щего уплате с ПФ РФ. При этом указанные ставки по налогу не могут быть ниже одной второй соответствующей ставки ЕСН в федеральный бюджет.

Если налогоплательщики начали осуществлять предпринимательскую или иную профессиональную деятельность после начала очередного налогового периода, они обязаны в пятидневный срок по истечении месяца со дня начала осуществления деятельности представить в налоговый орган по месту постановки на учет декларацию с указанием суммы предполагаемого дохода за текущий налоговый период.

Авансовые платежи уплачиваются на основании налоговых уведомлений в следующие сроки:

(1) за январь — июнь — не позднее 15 июля текущего года в размере половины годовой суммы авансовых платежей;
(2) за июль — сентябрь — не позднее 15 октября текущего года в размере одной четвертой годовой суммы авансовых платежей;
(3) за октябрь — декабрь — не позднее 15 января следующего года в размере одной четвертой годовой суммы авансовых платежей.

По итогам налогового периода (календарного года) делается перерасчет между уплаченными авансовыми платежами и суммой, подлежащей к уплате. Налогоплательщики подают налоговую декларацию до 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Доплату необходимо произвести не позднее 15 июля года, следующего за отчетным.

Исчисление и уплата налога с доходов адвокатов производятся коллегиями адвокатов. При представлении налоговой декларации адвокаты обязаны представить в налоговый орган справку от коллегии адвокатов о суммах уплаченного за них ЕСН за истекший налоговый период. Налоговый вычет на сумму страховых взносов на обязательное пенсионное страхование предоставляется адвокатам в порядке, аналогичном для налогоплательщиков-работодателей.

Водный налог Водный налог полностью поступает в федеральный бюджет.

Налогоплательщиками водного налога признаются организации и физические лица, осуществляющие специальное и особое водопользование.

Объектом налогообложения признается:

(1) забор воды из водных объектов;
(2) использование акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотах и кошелях;

(3) использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики;

(4) использование водных объектов для целей лесосплава в плотах и кошелях.

По каждому виду водопользования, признаваемому объектом налогообложения, налоговая база определяется налогоплательщиком отдельно в отношении каждого водного объекта.

При заборе воды налоговая база определяется как объем воды, забранной из водного объекта за налоговый период. При использовании акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотах и кошелях, налоговая база определяется как площадь предоставленного водного пространства. При использовании водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики налоговая база определяется как количество произведенной за налоговый период электроэнергии. При использовании водных объектов для целей лесосплава в плотах и кошелях налоговая база определяется как произведение объема древесины, сплавляемой в плотах и кошелях за налоговый период, выраженного в тысячах кубических метров, и расстояния сплава, выраженного в километрах, деленного на 100.

Налоговым периодом признается квартал.

Налоговые ставки устанавливаются по бассейнам рек, озер, морей и экономическим районам.

При заборе воды из поверхностных и подземных водных объектов в пределах установленных квартальных (годовых) лимитов водопользования налоговые ставки устанавливаются в рублях за 1 тыс. $м^3$ забранной воды.

При использовании акватории поверхностных водных объектов, за исключением лесосплава в плотах и кошелях, налоговая ставка устанавливается в 1 тыс. руб. за год с 1 $км^2$ используемой акватории.

При использовании водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики налоговая ставка устанавливается в рублях за 1 тыс. кВт · ч электроэнергии. При использовании водных объектов для целей лесосплава в плотах и кошелях налоговая ставка устанавливается в рублях за 1 тыс. $м^3$ сплавляемой древесины на каждые 100 км сплава.

При заборе воды сверх установленных лимитов водопользования налоговые ставки в части такого превышения устанавливаются в пятикратном размере налоговых ставок. В случае отсутствия у налогоплательщика утвержденных квартальных лимитов квартальные лимиты определяются расчетно как одна четвертая утвержденного годового лимита.

Ставка водного налога при заборе воды из водных объектов для водоснабжения населения устанавливается в размере 70 руб. за одну тысячу кубических метров воды, забранной из водного объекта.

Налог подлежит уплате в срок не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов Эти сборы введены в 2004 г. главой 25^1 Налогового кодекса РФ. За первый год действия этого сбора в бюджет поступило 9,5 млрд руб.

Плательщиками сбора за пользование объектами животного мира, за исключением объектов животного мира, относящихся к объектам водных биологических ресурсов, признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами животного мира на территории РФ.

Плательщиками сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов признаются организации и физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, получающие в установленном порядке лицензию (разрешение) на пользование объектами водных биологических ресурсов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ, а также в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген.

Объектами обложения признаются:

(1) объекты животного мира в соответствии с перечнем, установленным в НК РФ, изъятие которых из среды их обитания осуществляется на основании лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира, выдаваемой в соответствии с законодательством РФ;

(2) объекты водных биологических ресурсов в соответствии с перечнем, установленным в НК РФ, изъятие которых из среды их обитания осуществляется на основании лицензии (разрешения) на пользование объектами водных биологических ресурсов, выдаваемой в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации) и лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими

в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основой существования. Такое право распространяется только на количество (объем) объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, добываемых для удовлетворения личных нужд, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данной категории плательщиков. Лимиты использования объектов животного мира и лимиты и квоты на вылов (добычу) объектов водных биологических ресурсов для удовлетворения личных нужд устанавливаются органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Ставки сбора за каждый объект животного мира устанавливаются в рублях на одно животное. При изъятии молодняка (в возрасте до одного года) диких копытных животных ставки сбора за пользование объектами животного мира устанавливаются в размере 50% от установленных ставок.

Ставки сбора за каждый объект животного мира устанавливаются в размере 0 руб. в случаях, если пользование такими объектами животного мира осуществляется в целях:

- охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от заболеваний сельскохозяйственных и домашних животных, регулирования видового состава объектов животного мира, предотвращения нанесения ущерба экономике, животному миру и среде его обитания, а также в целях воспроизводства объектов животного мира, осуществляемого в соответствии с разрешением уполномоченного органа исполнительной власти;
- изучения запасов и промышленной экспертизы, а также в научных целях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ставки сбора за каждый объект водных биологических ресурсов, за исключением морских млекопитающих, устанавливаются в рублях за одну тонну. Ставки сбора за каждый объект водных биологических ресурсов — морское млекопитающее устанавливаются в рублях за одно млекопитающее.

Ставки сбора за каждый объект водных биологических ресурсов устанавливаются в размере 0 руб. в случаях, если пользование такими объектами водных биологических ресурсов осуществляется в целях:

- охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от заболеваний сельскохозяйственных и домашних животных, регулирования видового со-

става объектов водных биологических ресурсов, предотвращения нанесения ущерба экономике, животному миру и среде его обитания, а также в целях воспроизводства объектов водных биологических ресурсов, осуществляемого в соответствии с разрешением уполномоченного органа исполнительной власти;

- изучения запасов и промышленной экспертизы, а также в научных целях в соответствии с законодательством РФ.

Ставки сбора за каждый объект водных биологических ресурсов для градо- и поселкообразующих российских рыбохозяйственных организаций, включенных в *Перечень*, утверждаемый Правительством РФ, устанавливаются в размере 15% ставок сбора.

Уплата сборов может быть произведена двумя способами.

(1) сумму сбора за пользование объектами животного мира уплачивают при получении лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира;

(2) сумма сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов может быть уплачена в виде разового и регулярных взносов. Сумма разового взноса определяется как доля исчисленной суммы сбора, размер которой равен 10%. Уплата разового взноса производится при получении лицензии (разрешения) на пользование объектами водных биологических ресурсов. Оставшаяся сумма сбора, определяемая как разность между исчисленной суммой сбора и суммой разового взноса, уплачивается равными долями в виде регулярных взносов в течение всего срока действия лицензии (разрешения) на пользование объектами водных биологических ресурсов ежемесячно не позднее 20-го числа.

Уплата сборов производится:

- плательщиками — физическими лицами, за исключением индивидуальных предпринимателей, — по местонахождению органа, выдавшего лицензию (разрешение);
- плательщиками — организациями и индивидуальными предпринимателями — по месту своего учета.

Налог на добычу полезных ископаемых С 1 января 2002 г. элементы налогообложения по налогу на добычу полезных ископаемых установлены в главе 26 второй части Налогового кодекса РФ.

Налогоплательщиками налога на добычу полезных ископаемых являются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр в соответствии с законодательством РФ. Налогоплательщики подлежат постановке на учет по месту нахождения участка недр, предоставленного ему в пользование. Если

добыча полезных ископаемых производится на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ, а также за пределами территории РФ (при условии, что данная территория находится под юрисдикцией РФ, арендуется у иностранных государств или используется на основании международного договора), налогоплательщики должны встать на учет как налогоплательщики налога на добычу полезных ископаемых по месту нахождения организации или месту жительства физического лица.

Объектом налогообложения признаются:

- полезные ископаемые, добытые из недр на территории РФ;
- полезные ископаемые, извлеченные из отходов (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию в соответствии с законодательством РФ о недрах;
- полезные ископаемые, добытые из недр за пределами территории РФ при условии, что данная территория находится под юрисдикцией РФ, арендуется у иностранных государств или используется на основании международного договора.

Видами добытого полезного ископаемого считаются:

- антрацит, уголь каменный, уголь бурый и горючие сланцы;
- торф;
- углеводородное сырье (нефть, газовый конденсат, газ);
- товарные руды (черных металлов, цветных металлов, редких металлов, радиоактивных металлов, многокомпонентные комплексные руды);
- полезные компоненты многокомпонентной комплексной руды;
- горно-химическое и горнорудное неметаллическое сырье, битуминозные породы;
- сырье редких металлов и их попутные компоненты;
- неметаллическое сырье, используемое в основном в строительной индустрии;
- кондиционный продукт пьезооптического сырья, особо чистого кварцевого сырья и камнесамоцветного сырья;
- природные алмазы и другие драгоценные камни (уникальные драгоценные камни учитываются отдельно и налоговая база по ним определяется отдельно);
- концентраты и другие полупродукты, содержащие драгоценные металлы;
- соль природная и чистый хлористый натрий;
- подземные воды, содержащие полезные ископаемые и природные лечебные ресурсы, термальные воды;
- сырье радиоактивных металлов.

Налоговая база определяется как стоимость добытых полезных ископаемых. Оценка стоимости добытых полезных ископаемых рассчитывается тремя способами:

(1) исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации полезного ископаемого без учета государственных субвенций. При этом оценка стоимости единицы добытого полезного ископаемого производится исходя из выручки по сложившимся в текущем налоговом периоде ценам реализации (а при их отсутствии — в предыдущем налоговом периоде) без учета бюджетных субвенций на возмещение разницы между оптовой ценой и расчетной стоимостью;

(2) исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации полезного ископаемого;

(3) исходя из расчетной стоимости добытых полезных ископаемых.

При оценке стоимости добытых полезных ископаемых двумя первыми способами в случае их реализации на территории РФ и в государства СНГ выручка рассчитывается без учета НДС. Кроме того, из нее исключаются акцизы и расходы налогоплательщика по доставке. В сумму расходов по доставке включаются расходы на оплату таможенных пошлин и сборов, расходы по транспортировке и расходы по обязательному страхованию грузов.

Стоимость добытого полезного ископаемого определяется как произведение количества добытого полезного ископаемого и стоимости его единицы.

Количество полезного ископаемого рассчитывается в зависимости от вида добытого полезного ископаемого в единицах нетто массы или объема и может быть установлено прямым (т.е. путем применения измерительных средств и устройств) или косвенным (т.е. расчетно, по показателям содержания добытого полезного ископаемого) методом. Метод определения количества полезного ископаемого утверждается в учетной политике налогоплательщика для целей налогообложения и применяется в течение всей деятельности по добыче полезного ископаемого (за исключением случая изменения технологии добычи).

Стоимость единицы добытого полезного ископаемого рассчитывается как отношение выручки от реализации добытого полезного ископаемого к количеству реализованного полезного ископаемого.

Третий метод оценки применяется при отсутствии у налогоплательщика реализации добытого полезного ископаемого. При этом расчетная стоимость полезного ископаемого определяется на основании данных налогового учета.

В случае, если добытое минеральное сырье содержит несколько видов полезных ископаемых, стоимость каждого вида полезного ископаемого определяется пропорционально удельному весу каждого вида полезного ископаемого в общем объеме добытых полезных ископаемых.

Налоговым периодом признается календарный месяц.

Налоговая ставка устанавливается в размере 0% при добыче полезных ископаемых в части нормативных потерь полезных ископаемых.

В отношении других видов полезных ископаемых ставки установлены в процентах в зависимости от вида полезного ископаемого.

Сумма налога уплачивается не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

С налогового периода, в котором начата добыча полезных ископаемых, у налогоплательщика возникает обязанность подачи налоговой декларации, которая представляется не позднее последнего дня месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

6.5. Территориальные налоги

В условиях развития демократических принципов в общественных отношениях, становления рыночной экономики актуальным становится вопрос о расширении полномочий территориальных органов власти. В свою очередь с этим связаны проблемы увеличения их финансовой базы для выполнения ими расширяющихся функций.

Одним из путей решения этой проблемы является рост собственных доходов территориальных бюджетов, и в первую очередь за счет территориальных налогов.

Территориальные налоги — это налоги, устанавливаемые и вводимые в соответствии с Налоговым кодексом РФ, законодательными актами представительных органов субъектов РФ и актами муниципальных образований, обязательные к уплате на подведомственной им территории и предназначенные для финансового обеспечения экономического и социального развития территорий.

Из этого определения вытекает ряд важных положений.

1. Виды территориальных налогов регламентированы и не могут выходить за пределы перечня налогов и сборов, установленного НК РФ, т.е. принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации РФ. С одной стороны, это положение, зафикси-

рованное в ст. 12 п. 5 НК РФ, ограничивает права территориальных органов власти, их налоговую инициативу, экономическую маневренность, мобильность. Вместе с тем в условиях становления демократии и рыночной экономики в нашей стране эта норма НК РФ ограждает общество от неверных действий территориальных органов власти. Например, установление территориальными представительными органами власти достаточно высоких ставок местных или региональных налогов без снижения уровня ставок федеральных налогов приведет к усилению налогового пресса на экономику или к снижению уровня доходов населения. Определенное НК РФ ограничение делает действия территориальных органов более предсказуемыми. Тем самым достигается определенная экономическая и социальная стабильность в регионах и муниципальных образованиях.

2. Территориальные налоги и сборы устанавливаются территориальными представительными органами власти, следовательно, лишь в тех территориально-административных образованиях, где образованы и функционируют такие органы. Представительные органы власти вправе вводить или не вводить на соответствующей территории территориальные налоги и сборы, утвержденные НК РФ. Они вправе устанавливать ставки налогов, но в пределах, определенных НК РФ, вводить налоговые льготы, порядок уплаты налогов. Это также ограничивает права территориальных органов власти.

Территориальные налоги, как и другие налоги, выполняют две функции — фискальную и регулирующую.

Фискальная функция — главная. Она способствует формированию доходов территориальных бюджетов. Фискальную функцию выполняют земельный налог, налоги на имущество, налог на рекламу. Функцию *регулирования* экономики выполняют налог на игорный бизнес, налог с владельцев транспортных средств.

Однако фискальная, а тем более регулирующая функции территориальных налогов слабы. Этим предопределяется и незначительное место этих налогов в региональных и местных бюджетах. В 2004 г. доля региональных налогов в бюджетах субъектов РФ составляла 1,3%, а доля местных налогов в местных бюджетах — 1,0%. Главная причина такого уровня — невысокий размер ставок налогов и сборов. Это привело к тому, что территориальные органы власти, имея незначительный размер в территориальных бюджетах региональных и местных налогов, не располагают достаточно высокой долей собственных доходов и поэтому продолжают быть зависимыми в финансовом отношении от вышестоящих органов власти.

Для сравнения можно отметить, что во многих зарубежных странах доля местных налогов в муниципальных бюджетах существенно

выше. Так, в Японии она составляет 52%, в США и Франции — 41, в Англии и Германии — 30%.

Региональные налоги

Устанавливая региональный налог, представительные органы субъектов РФ определяют налоговые льготы по конкретному налогу, налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также форму отчетности по этому налогу.

Региональными налогами признаются налоги, устанавливаемые в соответствии с Налоговым кодексом РФ и вводимые в действие законами субъектов РФ и обязательные к уплате на территории соответствующего субъекта РФ.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ к региональным налогам относятся:

(1) налог на имущество организаций;
(2) налог на владельцев транспортных средств;
(3) налог на игорный бизнес.

После введения налога на недвижимость прекращается действие на территории соответствующего субъекта РФ налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога.

Рассмотрим наиболее важные региональные налоги.

Налог на имущество организаций Это наиболее весомый налог в региональных налогах. Его удельный вес в общих доходах региональных бюджетов составляет примерно 4%. Этот налог является важным источником и местных бюджетов. Примерно 40% общей суммы этого налога передается в местные бюджеты, где он является вторым по величине источником доходов.

Введение его согласно Закону РФ «О налоге на имущество предприятий» от 13 декабря 1991 г. стало важным этапом в создании рациональной системы налогообложения предприятий. До принятия этого Закона после отмены платы за производственные фонды в России не было экономического инструмента, с помощью которого можно было воздействовать на хозяйственное поведение предприятий путем налогообложения их имущества. Введение налога на имущество предприятий – один из стимулов к обновлению основных фондов, к их эффективному использованию, так как

ставка этого налога основана на фактической стоимости основных фондов, т.е. стоимости, уменьшенной на сумму амортизационных отчислений.

Плательщиками налога на имущество организаций признаются: (1) российские организации; (2) иностранные организации, осуществляющие деятельность в РФ через постоянные представительства и (или) имеющие в собственности недвижимое имущество на территории РФ, на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне РФ.

Объектом налогообложения для российских организаций признается движимое и недвижимое имущество (включая имущество, переданное во временное владение, пользование, распоряжение или доверительное управление, внесенное в совместную деятельность), учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета.

Объектом налогообложения для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в РФ через постоянные представительства, признается движимое и недвижимое имущество, относящееся к объектам основных средств.

Объектом налогообложения для иностранных организаций, не осуществляющих деятельности в РФ через постоянные представительства, признается находящееся на территории РФ недвижимое имущество, принадлежащее указанным иностранным организациям на праве собственности.

Налоговая база для исчисления налога определяется как среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения.

При определении налоговой базы имущество, признаваемое объектом налогообложения, учитывается по его остаточной стоимости, сформированной в соответствии с установленным порядком ведения бухгалтерского учета, утвержденным в учетной политике организации.

Уполномоченные органы и специализированные организации, осуществляющие учет и техническую инвентаризацию объектов недвижимого имущества, обязаны сообщать в налоговый орган по местонахождению указанных объектов сведения об инвентаризационной стоимости каждого такого объекта, находящегося на территории соответствующего субъекта РФ, в течение десяти дней со дня оценки (переоценки) указанных объектов.

Налоговая база определяется отдельно в отношении имущества, подлежащего налогообложению по местонахождению организации (месту постановки на учет в налоговых органах постоянного пред-

ставительства иностранной организации), в отношении имущества каждого обособленного подразделения организации, имеющего отдельный баланс, в отношении каждого объекта недвижимого имущества, находящегося вне местонахождения организации, обособленного подразделения организации, имеющего отдельный баланс, или постоянного представительства иностранной организации, а также в отношении имущества, облагаемого по разным налоговым ставкам.

В случае, если объект недвижимого имущества, подлежащий налогообложению, имеет фактическое местонахождение на территориях разных субъектов РФ либо на территории субъекта РФ и в территориальном море РФ (на континентальном шельфе РФ или в исключительной экономической зоне РФ), в отношении указанного объекта недвижимого имущества налоговая база определяется отдельно и принимается при исчислении налога в соответствующем субъекте РФ в части, пропорциональной доле балансовой стоимости объекта недвижимого имущества на территории соответствующего субъекта РФ.

Налоговая база определяется налогоплательщиками самостоятельно.

Среднегодовая (средняя) стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения, за налоговый (отчетный) период определяется как частное от деления суммы, полученной в результате сложения величин остаточной стоимости имущества на 1-е число каждого месяца налогового (отчетного) периода и 1-е число следующего за налоговым (отчетным) периодом месяца, на количество месяцев в налоговом (отчетном) периоде, увеличенное на единицу.

Налоговая база в отношении каждого объекта недвижимого имущества иностранных организаций принимается равной инвентаризационной стоимости данного объекта недвижимого имущества по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

Налоговые ставки устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и не могут превышать 2,2%. Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий налогоплательщиков и (или) имущества, признаваемого объектом налогообложения.

Как видим, предельный размер ставки налога на имущество организаций Федеральным законом определен в 2,2%. Законами субъектов РФ ставки налога могут изменяться в этих пределах. Вместе с тем надо заметить, что установление довольно низкой единой ставки налога для всех отраслей без учета их фондоемкости вряд ли правомерно. Действующий же единообразный порядок налогообло-

жения имущества организаций снижает роль этого экономического инструмента государства как в фискальном отношении, так и в области регулирования экономических процессов.

Законом предусмотрены *льготы*. От налогообложения освобождаются:

(1) организации и учреждения уголовно-исполнительной системы — в отношении имущества, используемого для осуществления возложенных на них функций;

(2) религиозные организации — в отношении имущества, используемого ими для осуществления религиозной деятельности;

(3) общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, — в отношении имущества, используемого ими для осуществления их уставной деятельности;

(4) организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50%, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25%, — в отношении имущества, используемого ими для производства и (или) реализации товаров (за исключением подакцизных товаров, минерального сырья и иных полезных ископаемых, а также иных товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ по согласованию с общероссийскими общественными организациями инвалидов), работ и услуг (за исключением брокерских и иных посреднических услуг);

(5) учреждения, единственными собственниками имущества которых являются указанные общероссийские общественные организации инвалидов, — в отношении имущества, используемого ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям;

(6) организации, основным видом деятельности которых является производство фармацевтической продукции, — в отношении имущества, используемого ими для производства ветеринарных иммунобиологических препаратов, предназначенных для борьбы с эпидемиями и эпизоотиями;

(7) организации — в отношении объектов, признаваемых памятниками истории и культуры федерального значения в установленном законодательством РФ порядке;

(8) организации — в отношении ядерных установок, используемых для научных целей, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также хранилищ радиоактивных отходов;

(9) организации — в отношении ледоколов, судов с ядерными энергетическими установками и судов атомно-технологического обслуживания;

(10) организации — в отношении железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, магистральных трубопроводов, линий энергопередачи, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов. Перечень имущества, относящегося к указанным объектам, утверждается Правительством РФ;

(11) организации — в отношении космических объектов;

(12) имущество специализированных протезно-ортопедических предприятий;

(13) имущество коллегий адвокатов, адвокатских бюро и юридических консультаций;

(14) имущество государственных научных центров;

(15) организации — в отношении имущества, учитываемого на балансе организации-резидента особой экономической зоны, в течение пяти лет с момента постановки имущества на учет;

(16) организации — в отношении судов, зарегистрированных в Российском международном реестре судов.

Сумма налога исчисляется по итогам налогового периода как произведение соответствующей налоговой ставки и налоговой базы, определенной за налоговый период.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет по итогам налогового периода, определяется как разница между суммой налога и суммами авансовых платежей по налогу, исчисленных в течение налогового периода.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, исчисляется отдельно в отношении имущества, подлежащего налогообложению по местонахождению организации (месту постановки на учет в налоговых органах постоянного представительства иностранной организации), в отношении имущества каждого обособленного подразделения организации, имеющего отдельный баланс, в отношении каж-

дого объекта недвижимого имущества, находящегося вне местонахождения организации, обособленного подразделения организации, имеющего отдельный баланс, или постоянного представительства иностранной организации, а также в отношении имущества, облагаемого по разным налоговым ставкам.

Сумма авансового платежа по налогу исчисляется по итогам каждого отчетного периода в размере одной четвертой произведения соответствующей налоговой ставки и средней стоимости имущества, определенной за отчетный период.

Сумма авансового платежа по налогу в отношении объектов недвижимого имущества иностранных организаций исчисляется по истечении отчетного периода как одна четвертая инвентаризационной стоимости объекта недвижимого имущества по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом, умноженная на соответствующую налоговую ставку.

В перспективе налог на имущество организаций войдет в региональный налог на недвижимость, в который также войдут два местных налога — налог на имущество физических лиц и земельный налог. Предполагается, что по каждому виду недвижимости будет формироваться своя налогооблагаемая база, к которой будет применяться ставка 2%. С введением этого налога преследуется решение экономической, социальной и политических задач. Экономическая задача заключается в уменьшении налоговой нагрузки с активной части основных фондов, т.е. с оборудования, и переносе ее на пассивную часть — на здания, сооружения, землю. Это может сыграть определенную роль в инвестиционной политике предпринимателей, в высвобождении средств для обновления оборудования, в более эффективном использовании недвижимости — зданий, сооружений, земельных участков.

Социальная задача состоит в перераспределении налоговой нагрузки на владельцев дорогой недвижимости (предприятия, дома, земельные участки).

Политическая задача заключается в укреплении финансового положения территориальных органов власти на основе введения стабильного, повсеместного, легко контролируемого источника доходов территориальных бюджетов. Однако одним из условий решения этой задачи должно быть придание этому налогу статуса не регионального, а местного. В противном случае произойдет весьма существенное перераспределение средств в пользу региональных бюджетов, так как два местных налога (налог на имущество физи-

ческих лиц и земельный налог), войдя в региональный налог, перестанут быть источниками доходов местных бюджетов.

Налог с владельцев транспортных средств Устанавливается НК РФ и законами субъектов Российской Федерации о налоге и обязателен к уплате на территории соответствующего субъекта РФ. Вводя налог, законодательные (представительные) органы субъекта Федерации определяют ставку налога в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки его уплаты.

При установлении налога законами субъектов Федерации могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Налогоплательщиками налога признаются лица, на которых в соответствии с законодательством РФ зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения.

Объектом налогообложения признаются автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксируемые суда) и другие водные и воздушные транспортные средства, зарегистрированные в установленном порядке в соответствии с законодательством РФ.

Не являются объектом налогообложения:

(1) весельные лодки, а также моторные лодки с двигателем мощностью не свыше 5 л.с.;

(2) автомобили легковые, специально оборудованные для использования инвалидами, а также автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л.с. (до 73,55 кВт), полученные (приобретенные) через органы социальной защиты населения в установленном законом порядке;

(3) промысловые морские и речные суда;

(4) пассажирские и грузовые морские, речные и воздушные суда, находящиеся в собственности (на праве хозяйственного ведения или оперативного управления) организаций, основным видом деятельности которых является осуществление пассажирских и (или) грузовых перевозок;

(5) тракторы, самоходные комбайны всех марок, специальные автомашины (молоковозы, скотовозы, специальные машины для перевозки птицы, машины для перевозки и внесения минеральных удобрений, ветеринарной помощи, технического обслуживания), зарегистрированные на сельскохозяйственных товаропроизводителей и используемые при сель-

скохозяйственных работах для производства сельскохозяйственной продукции;

(6) транспортные средства, принадлежащие на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба;

(7) транспортные средства, находящиеся в розыске, при условии подтверждения факта их угона (кражи) документом, выдаваемым уполномоченным органом;

(8) самолеты и вертолеты санитарной авиации и медицинской службы;

(9) суда, зарегистрированные в Российском международном реестре судов.

Налоговая база определяется:

(1) в отношении транспортных средств, имеющих двигатели, — как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах;

(1') в отношении воздушных транспортных средств, для которых определяется тяга реактивного двигателя, — как паспортная статическая тяга реактивного двигателя (суммарная паспортная статическая тяга всех реактивных двигателей) воздушного транспортного средства на взлетном режиме в земных условиях в килограммах силы;

(2) в отношении водных несамоходных (буксируемых) транспортных средств, для которых определяется валовая вместимость, — как валовая вместимость в регистровых тоннах;

(3) в отношении водных и воздушных транспортных средств, не указанных в пункт 1.1' и 2, — как единица транспортного средства.

Налоговым периодом признается календарный год. Отчетными периодами для налогоплательщиков, являющихся организациями, признаются первый, второй и третий кварталы.

Налоговые ставки (в руб.) устанавливаются законами субъектов РФ соответственно в зависимости от мощности двигателя, тяги реактивного двигателя или валовой вместимости транспортных средств, категории транспортных средств в расчете на одну лошадиную силу мощности двигателя транспортного средства, один килограмм силы тяги реактивного двигателя, одну регистровую тонну транспортного средства или единицу транспортного средства в следующих размерах:

Объект налогообложения	*Налоговая ставка, руб.*
Автомобили легковые с мощностью двигателя (с каждой л.с.):	
до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	5
свыше 100 л.с. до 150 л.с. (свыше 73,55 кВт до 110,33 кВт) включительно	7
свыше 150 л.с. до 200 л.с. (свыше 110,33 кВт до 147,1 кВт) включительно	10
свыше 200 л.с. до 250 л.с. (свыше 147,1 кВт до 183,9 кВт) включительно	15
свыше 250 л.с. (свыше 183,9 кВт)	30
Мотоциклы и мотороллеры с мощностью двигателя (с каждой л.с.):	
до 20 л.с. (до 14,7 кВт) включительно	2
свыше 20 л.с. до 35 л.с. (свыше 14,7 кВт до 25,74 кВт) включительно	4
свыше 35 л.с. (свыше 25,74 кВт)	10
Автобусы с мощностью двигателя (с каждой л.с.):	
до 200 л.с. (до 147,1 кВт) включительно	10
свыше 200 л.с. (свыше 147,1 кВт)	20
Грузовые автомобили с мощностью двигателя (с каждой л.с.):	
до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	5
свыше 100 л.с. до 150 л.с. (свыше 73,55 кВт до 110,33 кВт) включительно	5
свыше 150 л.с. до 200 л.с. (свыше 110,33 кВт до 147,1 кВт) включительно	10
свыше 200 л.с. до 250 л.с. (свыше 147,1 кВт до183,9 кВт) включительно	13
свыше 250 л.с. (свыше 183,9 кВт)	17
Другие самоходные транспортные средства, машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу (с каждой л.с.)	5
Снегоходы, мотосани с мощностью двигателя (с каждой л.с.):	
до 50 л.с. (до 36,77 кВт) включительно	5
свыше 50 л.с. (свыше 36,77 кВт)	10
Катера, моторные лодки и другие водные транспортные средства с мощностью двигателя (с каждой л.с.):	

до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	10
свыше 100 л.с. (свыше 73,55 кВт)	20
Яхты и другие парусно-моторные суда с мощностью двигателя (с каждой л.с.):	
до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	20
свыше 100 л.с. (свыше 73,55 кВт)	40
Гидроциклы с мощностью двигателя (с каждой л.с.):	
до 100 л.с. (до 73,55 кВт) включительно	25
свыше 100 л.с. (свыше 73,55 кВт)	50
Несамоходные (буксируемые) суда, для которых определяется валовая вместимость (с каждой рег. т валовой вместимости)	20
Самолеты, вертолеты и иные воздушные суда, имеющие двигатели (с каждой л.с.)	25
Самолеты, имеющие реактивные двигатели (с каждого кг силы тяги)	20
Другие водные и воздушные транспортные средства, не имеющие двигателей (с ед. транспортного средства)	200

Налоговые ставки могут быть увеличены (уменьшены) законами субъектов Российской Федерации, но не более чем в пять раз. Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств, а также с учетом срока полезного использования транспортных средств.

Налогоплательщики, являющиеся организациями, исчисляют сумму налога и сумму авансового платежа по налогу самостоятельно. Сумма налога, подлежащая уплате налогоплательщиками, являющимися физическими лицами, исчисляется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими государственную регистрацию транспортных средств на территории РФ.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет по итогам налогового периода, исчисляется в отношении каждого транспортного средства как произведение соответствующей налоговой базы и налоговой ставки.

Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет налогоплательщиками, являющимися организациями, определяется как разница между исчисленной суммой налога и суммами авансовых платежей по налогу, подлежащих уплате в течение налогового периода.

Налогоплательщики, являющиеся организациями, исчисляют суммы авансовых платежей по налогу по истечении каждого отчетного периода в размере одной четвертой произведения соответствующей налоговой базы и налоговой ставки.

Уплата налога и авансовых платежей по налогу производится налогоплательщиками по месту нахождения транспортных средств в порядке и сроки, которые установлены законами субъектов РФ.

Налог на игорный бизнес Его *плательщиками* признаются организации или индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса.

Объектами налогообложения признаются:

(1) игровой стол;
(2) игровой автомат;
(3) касса тотализатора;
(4) касса букмекерской конторы.

Каждый объект налогообложения подлежит регистрации в налоговом органе по месту установки этого объекта налогообложения не позднее чем за два рабочих дня до даты установки каждого объекта налогообложения. По каждому из объектов налогообложения налоговая база определяется отдельно как общее количество соответствующих объектов налогообложения. Налоговым периодом признается календарный месяц.

Налоговые ставки (в руб.) устанавливаются законами субъектов РФ в следующих пределах:

(1) за один игровой стол — от 25 000 до 125 000 руб.;
(2) за один игровой автомат — от 1500 до 7500 руб.;
(3) за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы — от 25 000 до 125 000 руб.

В случае, если ставки налогов не установлены законами субъектов РФ, ставки налогов устанавливаются в следующих размерах:

(1) за один игровой стол — 25 000 руб.;
(2) за один игровой автомат — 1500 руб.;
(3) за одну кассу тотализатора или одну кассу букмекерской конторы — 25 000 руб.

Сумма налога исчисляется налогоплательщиком самостоятельно как произведение налоговой базы, установленной по каждому объекту налогообложения, и ставки налога, установленной для каждого объекта налогообложения.

В случае, если один игровой стол имеет более одного игрового поля, ставка налога по указанному игровому столу увеличивается кратно количеству игровых полей.

Местные налоги и сборы

Устанавливая местный налог, представительные органы местного самоуправления определяют в нормативно-правовых актах налоговые льготы, налоговую ставку в пределах, утвержденных Налоговым кодексом РФ, порядок и сроки уплаты налога, форму отчетности по местному налогу.

Местными признаются налоги, устанавливаемые и вводимые в действие в соответствии с Налоговым кодексом РФ нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территории соответствующего муниципального образования.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ к местным налогам и сборам относятся:

(1) земельный налог;

(2) налог на имущество физических лиц.

Земельный налог Это наиболее значимый по величине местный налог. Его доля в общих доходах местных бюджетов достигает 3%. Особенно важна его роль в бюджетах сельских поселений.

Цель введения платы за землю — стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышение плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов.

Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год.

Налогоплательщиками этого налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками, на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), на территории которого введен налог.

Налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом. Кадастровая стоимость зе-

мельного участка определяется в соответствии с земельным законодательством РФ.

Налоговая база определяется в отношении каждого земельного участка как его кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом.

Налогоплательщики-организации определяют налоговую базу самостоятельно на основании сведений государственного земельного кадастра о каждом земельном участке, принадлежащем им на праве собственности или праве постоянного (бессрочного) пользования.

Налогоплательщики — физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями, определяют налоговую базу самостоятельно в отношении земельных участков, используемых ими в предпринимательской деятельности, на основании сведений государственного земельного кадастра о каждом земельном участке, принадлежащем им на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму в размере 10 000 руб. на одного налогоплательщика на территории одного муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) в отношении земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении следующих категорий налогоплательщиков:

(1) Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы;

(2) инвалидов, имеющих III степень ограничения способности к трудовой деятельности, а также лиц, которые имеют I и II группу инвалидности, установленную до 1 января 2004 г. без вынесения заключения о степени ограничения способности к трудовой деятельности;

(3) инвалидов с детства;

(4) ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий;

(5) физических лиц, имеющих право на получение социальной поддержки в соответствии с Законом Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Закона РФ от 18 июня 1992 г. № 3061-1), в соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Фе-

дерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»;

(6) физических лиц, принимавших в составе подразделений особого риска непосредственное участие в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;

(7) физических лиц, получивших или перенесших лучевую болезнь или ставших инвалидами в результате испытаний, учений и иных работ, связанных с любыми видами ядерных установок, включая ядерное оружие и космическую технику.

Если размер не облагаемой налогом суммы, предусмотренной в 1000 руб., превышает размер налоговой базы, определенной в отношении земельного участка, налоговая база принимается равной нулю.

Налоговым периодом признается календарный год. Отчетными периодами для налогоплательщиков — организаций и физических лиц, являющихся индивидуальными предпринимателями, признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года.

Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать:

(1) 0,3% в отношении земельных участков:

- отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях и используемых для сельскохозяйственного производства;
- занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или предоставленных для жилищного строительства;
- предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства;

2) 1,5% в отношении прочих земельных участков.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

Освобождаются от налогообложения:

(1) организации и учреждения уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ — в отношении земельных участков, предоставленных для непосредственного выполнения возложенных на эти организации и учреждения функций;

(2) организации — в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования;

(3) религиозные организации — в отношении принадлежащих им земельных участков, на которых расположены здания, строения и сооружения религиозного и благотворительного назначения;

(4) общероссийские общественные организации инвалидов (в том числе созданные как союзы общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее 80%, — в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности;

(5) организации, уставный капитал которых полностью состоит из вкладов указанных общероссийских общественных организаций инвалидов, если среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50%, а их доля в фонде оплаты труда — не менее 25%, — в отношении земельных участков, используемых ими для производства и (или) реализации товаров (за исключением подакцизных товаров, минерального сырья и иных полезных ископаемых, а также иных товаров по перечню, утверждаемому Правительством РФ по согласованию с общероссийскими общественными организациями инвалидов), работ и услуг (за исключением брокерских и иных посреднических услуг);

(6) учреждения, единственными собственниками имущества которых являются указанные общероссийские общественные организации инвалидов, — в отношении земельных участков, используемых ими для достижения образовательных, культурных, лечебно-оздоровительных, физкультурно-спортивных, научных, информационных и иных целей социальной защиты и реабилитации инвалидов, а также для оказания правовой и иной помощи инвалидам, детям-инвалидам и их родителям;

(7) организации народных художественных промыслов — в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов;

(8) физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов — в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;

(9) научные организации Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств — в отношении земельных участков, находящихся под зданиями и сооружениями, используемых ими в целях научной (научно-исследовательской) деятельности;

(10) организации — резиденты особой экономической зоны сроком на пять лет с момента возникновения права собственности на земельный участок, предоставленный резиденту особой экономической зоны.

Сумма налога исчисляется по истечении налогового периода как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Налоги на имущество физических лиц *Плательщиками* этих налогов признаются физические лица — собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения. Если имущество, признаваемое объектом налогообложения, находится в общей долевой собственности нескольких физических лиц, налогоплательщиком в отношении этого имущества признается каждое их этих физических лиц соразмерно его доле в этом имуществе. В аналогичном порядке определяются налогоплательщики, если такое имущество находится в общей долевой собственности физических лиц и предприятий (организаций).

Если имущество, признаваемое объектом налогообложения, находится в общей совместной собственности нескольких физических лиц, они несут равную ответственность по исполнению налогового обязательства. При этом плательщиком налога может быть одно из этих лиц, определяемое по соглашению между ними.

Объектами налогообложения признаются следующие виды имущества: жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения.

Ставки налога на строения, помещения и сооружения устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости. Представительные органы местного самоуправления могут определять дифференциацию ставок в установленных пределах в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости, типа использования и по иным критериям. Ставки налога устанавливаются в следующих пределах:

Стоимость имущества	*Ставка налога*
До 300 тыс. руб.	До 0,1%
От 300 тыс. руб. до 500 тыс. руб.	От 0,1 до 0,3%
Свыше 500 тыс. руб.	От 0,3 до 2,0%

Налоги заключаются в местный бюджет по месту нахождения (регистрации) объекта налогообложения.

От уплаты налогов на имущество физических лиц освобождаются следующие категории граждан:

- Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации, а также лица, награжденные орденом Славы трех степеней;
- инвалиды I и II групп, инвалиды с детства;
- участники Гражданской и Великой Отечественной войн, других боевых операций по защите СССР из числа военнослужащих, проходивших службу в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии, и бывших партизан;
- лица вольнонаемного состава Советской Армии, Военно-Морского Флота, органов внутренних дел и государственной безопасности, занимавшие штатные должности в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии в период Великой Отечественной войны, либо лица, находившиеся в этот период в городах, участие в обороне которых засчитывается этим лицам в выслугу лет для назначения пенсии на льготных условиях, установленных для военнослужащих частей действующей армии;
- лица, получающие льготы в соответствии с Законом РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»,

а также лица, указанные в статьях 2, 3, 5, 6 Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»;

- военнослужащие, а также граждане, уволенные с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющую общую продолжительность военной службы 20 лет и более;
- лица, принимавшие непосредственное участие в составе подразделений особого риска в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;
- члены семей военнослужащих, потерявших кормильца. Льгота членам семей военнослужащих, потерявших кормильца, предоставляется на основании пенсионного удостоверения, в котором поставлен штамп «вдова (вдовец, мать, отец) погибшего воина» или имеется соответствующая запись, заверенная подписью руководителя учреждения, выдавшего пенсионное удостоверение, и печатью этого учреждения. В случае, если указанные члены семей не являются пенсионерами, льгота предоставляется им на основании справки о гибели военнослужащего.

Налог на строения, помещения и сооружения не уплачивается:

- пенсионерами, получающими пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством Российской Федерации;
- гражданами, уволенными с военной службы или призывавшимися на военные сборы, выполнившими интернациональный долг а Афганистане и других странах, в которых велись боевые действия. Льгота предоставляется на основании свидетельства о праве на льготы и справки, выданной районным военным комиссариатом, воинской частью, военным учебным заведением, предприятием, учреждением или организацией Министерства внутренних дел СССР или соответствующими органами Российской Федерации;
- родителями и супругами военнослужащих и государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей. Льгота предоставляется им на основании справки о гибели военнослужащего либо государственного служащего, выданной соответствующими государственными органа-

ми. Супругам государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей, льгота предоставляется только в том случае, если они не вступили в повторный брак;

- со специально оборудованных сооружений, строений, помещений (включая жилье), принадлежащих деятелям культуры, искусства и народным мастерам на праве собственности и используемых исключительно в качестве творческих мастерских, ателье, студий, а также жилой площадки, используемой для организации открытых для посещения негосударственных музеев, галерей, библиотек и других организаций культуры, — на период такого их использования;
- с расположенных на участках в садоводческих и дачных некоммерческих объединениях граждан жилого строения жилой площадью до 50 м^2 и хозяйственных строений и сооружений общей площадью до 50 м^2.

Органы местного самоуправления имеют право устанавливать налоговые льготы по налогам и основания для их использования налогоплательщиками.

Уплата налога производится владельцами равными долями в два срока — не позднее 15 сентября и 15 августа.

Как свидетельствует анализ исполнения доходной части ряда местных бюджетов, доля этого налога невелика и колеблется от 0,14 до 1% в общих доходах бюджетов муниципальных образований.

6.6. Неналоговые доходы бюджета

Доходы бюджетов разных уровней формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также доходов целевых внебюджетных фондов. Объем поступлений неналоговых доходов и их виды устанавливается в соответствующих бюджетах. Состав неналоговых доходов определяется Бюджетным кодексом РФ и включает в себя:

1. *Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности*, в том числе:

- средства, получаемые в виде арендной платы либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях;
- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление;

- средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд, в том числе средства, получаемые от продажи имущества и другого обеспечения, переданного получателями бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и государственных и муниципальных гарантий соответствующим органам исполнительной власти в качестве обеспечения обязательств по бюджетным кредитам, бюджетным ссудам и государственным и муниципальным гарантиям;
- плата за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах;
- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащих РФ, субъектам РФ и муниципальным образованиям;
- часть прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов или иных обязательных платежей;
- другие доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

2. *Доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности*, в том числе:

- средства от продажи уставного капитала организаций, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- средства от продажи акций, находящихся в собственности государства;
- доходы от реализации государственных запасов и резервов;
- доходы от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, земли и нематериальных активов;
- иные доходы.

3. *Доходы от платных услуг*, оказываемых соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти. Органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

4. *Средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности*, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного РФ, субъектам РФ, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия.

5. *Доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд*, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

6. *Иные неналоговые доходы.*

Неналоговые доходы бюджетов разных уровней имеют существенные отличия от налоговых поступлений. Порядок их установления, исчисления и взимания регламентируется целым комплексом нормативных документов. Например, порядок перечисления средств, получаемых в порядке приватизации государственного или муниципального имущества, определяется законодательством Российской Федерации о приватизации, а взимание отдельных санкций — Гражданским и Административным кодексами Российской Федерации. Неналоговые доходы могут носить обязательный и необязательный характер, взиматься на добровольной и принудительной основе. У них не определены конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и другие чисто налоговые элементы.

Как правило, большинство неналоговых доходов зачисляются в соответствующие бюджеты в полном объеме и являются их собственными доходами. За федеральным бюджетом закреплены доходы от внешнеэкономической деятельности, доходы от реализации государственных запасов и резервов и прибыль Банка России по нормативам, установленным федеральными законами.

Состав и структура неналоговых доходов консолидированного бюджета за 2001 г. имеют следующий вид:

	млн руб.	*В % к доходам консолидированного бюджета*	*В % к неналоговым доходам*
Неналоговые доходы — всего	198 734	8,1	100
В том числе:			
доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности	115 797	4,7	58,4
доходы от продажи земли и нематериальных активов	1 219	0,05	0,6
административные платежи и сборы	3 686	0,15	1,8
штрафные санкции, возмещение ущерба	6 465	0,26	3,2
доходы от внешнеэкономической деятельности	51 506	2,1	25,9
Прочие неналоговые доходы	20 059	0,8	10,1

В структуре неналоговых доходов федерального бюджета Российской Федерации наибольшую долю составляют доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, далее следуют доходы от внешнеэкономической деятельности. Административные платежи и сборы, а также штрафные санкции не играют существенной роли в бюджетных доходах.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Поясните термин «доходы бюджета».
2. Что является материальным источником дохода бюджета? За счет каких видов дохода формируется бюджет?
3. Как определяет Налоговый кодекс РФ «налог» и «сбор»?
4. Кратко охарактеризуйте функции налога.
5. Приведите перечень федеральных, региональных и местных налогов.
6. Дайте определение налоговой политике и налоговому механизму.
7. Объясните термин «налоговая система».
8. В чем заключается причина введения НДС в России?
9. Объясните универсальный характер НДС. В какой бюджет поступает НДС?
10. Какова роль акцизов в формировании доходной базы консолидированного бюджета? Какие товары включены в перечень подакцизных?
11. Объясните регулирующую роль налога на прибыль. В какие бюджеты поступает налог на прибыль?
12. Кто является налогоплательщиком ЕСН?
13. Кто является налогоплательщиком налога на доходы физических лиц?
14. В чем значение социальных и имущественных налоговых вычетов?
15. В чем основные отличия неналоговых доходов от налоговых?
16. Раскройте фискальное значение неналоговых доходов.

Глава 7

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ

7.1. Государственный кредит: сущность и функции

Государственный кредит как экономическая категория Государственный кредит является важным звеном централизованных (общественных) финансов. Как экономическая категория он охватывает совокупность денежных отношений между государством в лице его органов власти и управления, с одной стороны, и физических и юридических лиц — с другой, при которых государство выступает в качестве *заемщика*, *кредитора* или *гаранта*.

Наибольшее развитие во всем мире получила деятельность государства в качестве заемщика. Объемы операций в качестве кредитора, то есть когда государство предоставляет из бюджета средства на возвратной и платной основе юридическим и физическим лицам, встречается значительно реже. В тех случаях, когда государство берет на себя ответственность за погашение займов или выполнение других обязательств, взятых другими заемщиками, оно является гарантом.

В отличие от двух первых видов кредитных отношений (заемщик, кредитор), сразу же влияющих на величину централизованных денежных фондов, выдача гарантий не обязательно приводит к их изменению. Если должник своевременно и в полном объеме рассчитался по своим обязательствам, то гарант не несет каких-либо дополнительных затрат. Однако обычно достаточно надежные заемщики не нуждаются в государственных гарантиях. Они в состоянии привлечь средства на кредитном рынке самостоятельно. В связи с этим государственные гарантии традиционно распространяются на недостаточно надежных заемщиков и соответственно влекут за собой рост расходов бюджетных средств

Как экономическая категория государственный кредит находится на стыке двух видов денежных отношений — финансов и креди-

та — и несет признаки как тех, так и других. В качестве звена финансовой системы он обслуживает формирование и использование централизованных денежных фондов государства, т.е. бюджета и внебюджетных фондов, и является вторым по величине после доходов источником формирования финансовых ресурсов государства и местных органов самоуправления.

Как один из видов кредита, государственный кредит имеет ряд особенностей, отличающих его от классических финансовых категорий, например налогов. В отличие от налогов он имеет добровольный характер, хотя в истории нашего государства известны случаи отхода от принципа добровольности при размещении займов. Если налоги движутся только в одном направлении: от плательщика в централизованные денежные фонды (обратное движение возможно только в случае возврата переплаченных или ошибочно взысканных сумм), то основой государственного кредита является его возвратность и платность. Платность означает, что через определенный период времени внесенная сумма возвращается с процентами.

Государственный кредит отличается и от других видов кредитных отношений. Эти отличия обусловлены не только по субъектам отношений, но и направлением использования средств, особенностями ценообразования на привлеченные или выданные ресурсы, формированием обеспечения.

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

Через *распределительную функцию* государственного кредита осуществляется формирование централизованных денежных фондов государства или их использование на принципах срочности, платности и возвратности. Выступая в качестве заемщика, государство обеспечивает дополнительные средства для финансирования своих расходов. В промышленно развитых странах государственные займы являются основным источником финансирования бюджетного дефицита.

За счет позаимствованных средств государство может финансировать текущие или капитальные расходы. Для сохранения платежеспособности государства краткосрочные займы могут направляться только на покрытие кассовых разрывов, тогда как среднесрочные и долгосрочные позволяют финансировать капитальные расходы.

Финансирование расходов капитального характера за счет позаимствованных средств в определенных пределах имеет положитель-

ное значение. Школа или библиотека обеспечивают потребности не одного поколения, поскольку служат 30—50 лет. В этом случае их строительство не должно быть оплачено в течение нескольких лет за счет налогов с тех, кто, возможно, даже не успеет воспользоваться их услугами. Гораздо разумнее переложить финансирование таких объектов на все поколения, которые будут ими пользоваться. Такое растяжение источников финансирования во времени и обеспечивается путем выпуска займов на соответствующий срок. В последнем случае поколение, строящее школу, несет аналогичное финансовое бремя, что и последующие поколения, за счет налогов с которых погашается как основной долг, так и проценты по нему.

Таким образом, положительное воздействие распределительной функции государственного кредита заключается в том, что с ее помощью налоговое бремя более равномерно распределяется во времени и при благоприятных обстоятельствах может быть даже снижено. Финансирование расходов за счет займов позволяет не увеличить налоги в заданный период времени, что пришлось бы сделать в противном случае.

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

При непроизводительном использовании мобилизованных в результате государственных займов капиталов, например финансирования за их счет военных или социальных расходов, единственным источником их погашения становятся налоги либо новые займы. Размещение новых государственных займов для погашения задолженности по уже выпущенным называется *рефинансированием государственного долга*.

Усиление тяжести налогового бремени, вызванное заимствованиями государства, зависит от их срока и процентов по кредиту, уплачиваемых заемщику. Чем выше доходность государственного займа для инвестора, тем большую часть налогов вынуждено направлять государство на их погашение. Чем больше величина долга, тем выше доля средств, направляемая на его обслуживание при прочих равных условиях.

Регулирующая функция государственного кредита. Вступая в кредитные отношения, государство вольно или невольно воздействует

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

Государство регулирует денежное обращение, размещая займы среди различных групп инвесторов. Мобилизуя средства физических лиц, государство сжимает платежеспособный спрос. Тогда если за счет кредита финансируется развитие производства, например инвестиции, произойдет абсолютное сокращение наличной денежной массы в обращении. В случае финансирования затрат на оплату труда, например преподавателей и врачей, количество наличной денежной массы в обращении останется без изменений, хотя возможно изменение структуры платежеспособного спроса.

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

Выступая на финансовом рынке в качестве заемщика, государство увеличивает спрос на заемные средства и тем самым способствует росту цены кредита. Чем выше спрос государства, тем выше при прочих равных условиях уровень ссудного процента, тем более дорогим кредит становится для предпринимателей. Дороговизна заемных средств вынуждает бизнесменов сокращать инвестиции в сферу производства, в то же время стимулирует накопления в виде приобретения государственных ценных бумаг.

До определенных пределов этот процесс не оказывает существенного негативного влияния на производство. В том случае, если в стране достаточно свободных капиталов, негативное воздействие будет равняться нулю до их полного поглощения. Только после этого активность государства на финансовом рынке выразится в росте ссудного процента, а отвлечение значительной доли денежных накоплений для непроизводительного использования существенно замедлит темпы экономического роста.

Положительное воздействие на производство и занятость государство оказывает, предъявляя спрос на товары национального производства за счет позаимствованных за рубежом средств, выступая в качестве кредитора и гаранта. В промышленно развитых

странах распространена система поддержки малого бизнеса, экспорта продукции или производства в отдельных районах, испытывающих спад, путем гарантирования государством кредитов, предоставляемых банками согласно соответствующим программам.

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

Большую роль в стимулировании развития производства и занятости играют кредиты, предоставляемые за счет региональных бюджетов. С их помощью обеспечивается ускоренное развитие определенных районов или необходимых направлений экономики той или иной территории.

Контрольная функция государственного кредита органически вплетается в контрольную функцию финансов. Однако она имеет свои специфические особенности, порожденные особенностями данной категории: (1) очень тесно связана с деятельностью государства и состоянием централизованного фонда денежных средств; (2) охватывает движение стоимости в обе стороны, поскольку предполагает возвратность и возмездность привлечения ресурсов; (3) осуществляется не только финансовыми структурами, но и кредитными институтами.

7.2. Управление государственным кредитом

Управление государственным кредитом может рассматриваться в узком и широком смысле. Под *управлением государственным кредитом* в широком смысле понимается формирование одного из направлений финансовой политики государства, связанной с его деятельностью в качестве заемщика, кредитора и гаранта. Как одно из направлений финансовой политики управление государственным кредитом находится в руках органов власти и управления государством. Именно они определяют общий объем бюджетного дефицита и, следовательно, объем займов, необходимых для его финансирования, основные направления и цели воздействия на денежное обращение, кредит, производство, занятость и целесообразность осуществления общегосударственных программ по поддержке малого бизнеса, отдельных районов страны и т.п.

В узком смысле под *управлением государственным кредитом* понимается совокупность действий, связанных с подготовкой к выпуску и размещению долговых обязательств государства, регулированию рынка государственных ценных бумаг, обслуживанию и погашению государственного долга, предоставлению ссуд и гарантий.

Органы управления государственным кредитом РФ Высшим органом управления государственным кредитом в РФ является *Федеральное Собрание* Российской Федерации, которое устанавливает максимальные размеры как привлечения средств для финансирования бюджетного дефицита или рефинансирования ранее сделанных долгов, так и кредитования за счет средств бюджета.

Согласно ст. 106 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) предельные объемы государственного внутреннего долга и государственного внешнего долга, пределы внешних заимствований РФ на очередной финансовый год утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год с разбивкой долга по формам обеспечения обязательств.

Предельный объем государственных внешних заимствований РФ не должен превышать годовой объем платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга РФ.

В соответствии с Конституционным законом «О правительстве» предельный объем выпуска тех или иных ценных бумаг устанавливается Правительством. В соответствии с БК РФ *Правительство РФ* вправе осуществлять внешние заимствования в объеме свыше установленного законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, если при этом оно осуществляет реструктуризацию государственного внешнего долга, приводящую к снижению расходов на его обслуживание.

Правительство РФ имеет право осуществлять внутренние (внешние) заимствования с превышением установленного законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год предельного объема государственного внутреннего (внешнего) долга вместо внешних заимствований, если это снижает расходы на обслуживание государственного долга в рамках установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год объема государственного долга (суммы внутреннего и внешнего долга) и иной порядок реструктуризации, не предусмотренный федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Для оптимизации управления внутренними и внешними заимствованиями БК РФ предусматривает разработку Правительством

двух программ: Программы государственных внешних заимствований (ст. 108) и Программы государственных внутренних заимствований. Указанные программы представляют собой перечень заимствований на очередной финансовый год с указанием целей, источников, сроков возврата. Программы представляются Федеральному Собранию РФ одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год и подлежат утверждению.

В процессе управления государственным кредитом решаются следующие задачи:

- минимизация стоимости долга для заемщика;
- недопущение переполнения рынка заемными обязательствами государства и резкого колебания их курса;
- эффективное использование мобилизованных средств и контроль за целевым использованием выделенных кредитов;
- обеспечение своевременного возврата кредитов;
- максимальное решение задач, определенных финансовой политикой, например снижение темпов инфляции.

Решение указанных задач имело особое значение для РФ в 90-х годах XX в., поскольку проблемы внешней задолженности РФ были связаны не только со сложностями погашения самих долговых обязательств, но и с низкой эффективностью использования средств, а также с просрочкой погашения задолженности конечными пользователями. Об этом, в частности, свидетельствуют данные об использовании некоторых иностранных кредитов, предоставленных международными финансовыми институтами.

Цель получения займа	*Общая сумма, млн долл. США*	*Из них на консультации*
На поддержку приватизации	90	62,9
На управление природной средой	113	23,7
На правовую реформу *	58	более 9,6

* Кроме того, израсходовано 12 млн долл. «на информирование общественности».

Управление государственным кредитом в узком смысле ложится на органы управления, финансовые и кредитные институты. Оперативное управление государственным кредитом под руководством Правительства обычно осуществляет Министерство финансов РФ или Казначейство совместно с Центральным банком (ЦБ РФ). Так, в целях управления федеральным долгом в рамках Министерства финансов РФ созданы два департамента: Департамент управления

государственным внутренним долгом и Департамент управления государственным внешним долгом.

В РФ действует единая система учета и регистрации государственных заимствований РФ. Для этого названные выше департаменты Минфина ведут государственные книги внутреннего и внешнего долга РФ. Информация о заимствованиях субъекта РФ или муниципалитета вносится соответственно в долговую книгу субъекта или муниципальную долговую книгу.

Минфин РФ выступает эмитентом государственных ценных бумаг от лица Федерации. Он устанавливает конкретные сроки и объемы выпусков в пределах параметров, установленных Правительством РФ.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ *ЦБ РФ* бесплатно осуществляет функции генерального агента по обслуживанию государственного внутреннего долга. При эмиссии каждого выпуска облигаций все суммарные и единичные сертификаты подлежат передаче Минфину РФ на хранение и учет в депозитарий. Функции депозитария выполняет ЦБ РФ или иная организация, уполномоченная им. ЦБ РФ по поручению Минфина и за счет средств федерального бюджета осуществляет выплаты владельцам облигаций при погашении выпусков.

Регулирование рынка государственным ценных бумаг также осуществляется ЦБ РФ. Меры воздействия, применяемые им, можно условно разделить на две группы:

(1) «пожарные» меры — поднятие ставки рефинансирования, ломбардных ставок, интервенции ЦБ на рынке ценных бумаг и валютном рынке. Как показала практика, эти меры оказываются действенными лишь на короткий промежуток времени;

(2) регулярное воздействие путем предоставления кредитов коммерческим банкам под залог государственных ценных бумаг, проведение прямого и обратного РЕПО.

Однако эффективное и долговременное противодействие дестабилизации национального рынка ценных бумаг возможно только в том случае, если к монетарно-долговременным мерам добавятся те, что выходят за рамки финансового рынка, а именно упорядочение налоговой системы и сбора налогов, а также рост экономики.

В странах с развитой рыночной экономикой в последние годы наметилась тенденция передачи оперативного управления государственным долгом негосударственным структурам как более мобильным и эффективным рыночным институтам. Так поступили Герма-

ния, Австрия, Ирландия, Португалия. (Долгами государства занимается не центральный банк, а частная инвестиционная компания.)

Специализированным банком по обслуживанию внешнего и внутреннего валютного долга является *Внешэкономбанк*.

При управлении государственным долгом между кредиторами и заемщиком могут быть достигнуты соглашения:

- о новации — замене обязательств по долгу другими обязательствами;
- унификации — объединении нескольких размещенных ранее долговых обязательств;
- конверсии — изменении условий займов, касающихся их доходности;
- консолидации — изменении условий обращения займов, касающихся их сроков реструктуризации, основанном на соглашении о прекращении долговых обязательств, составляющих государственный или муниципальный долг, с заменой указанных долговых обязательств иными долговыми обязательствами, предусматривающими другие условия обслуживания и погашения обязательств (ст. 105 БК).

Долговая политика РФ на современном этапе В ближайшие три года Минфин РФ намерен разместить на отечественном рынке государственные ценные бумаги на сумму 897 млрд руб. В результате внутренний долг РФ достигнет 1,6 трлн руб. Предполагается, что государственные займы помогут стерилизовать избыточную денежную массу, хотя возможность их эффективного использования вызывает большие сомнения.

В настоящее время Российская Федерация располагает значительным избытком финансовых ресурсов, о размере которого свидетельствует Стабилизационный фонд, превысивший на конец 2006 г. 1,5 трлн руб.; золотовалютные резервы ЦБ РФ составляют 215 млрд долл. Тем не менее Минфин РФ продолжает наращивать объемы заимствования на внутреннем рынке.

Размещение таких значительных заимствований объясняется не потребностями в средствах федерального бюджета, а необходимостью выполнения других задач, сформулированных в Основных направлениях долговой политики РФ:

- уменьшения абсолютных и относительных размеров внешнего долга РФ путем его замены внутренними заимствованиями;
- сохранения и развития национального рынка государственных ценных бумаг;

- использования инструментов долговой политики, в частности государственных гарантий, для ускорения темпов социально-экономического развития;
- дополнительной стерилизации избыточной денежной массы и борьбы с инфляцией.

Для достижения первой цели государство в последние годы прикладывает немало усилий. Так, в 2005 г. Россия досрочно отдала внешним кредиторам свыше 15 млрд долл. В 2006 г. Минфин РФ объявил о намерении досрочно погасить несекьютиризированный остаток задолженности РФ перед членами Парижского клуба кредиторов в объеме 12 млрд долл.

Структура государственного долга России, по замыслу управляющих органов, должна измениться кардинальным образом — доля займов, номинированных в национальной валюте, возрастет с 35,5% в конце 2006 г. до 53,1% в декабре 2009 г. При этом изменится и источник погашения внешних долгов. Если в 2005 г. для этого использовались средства Стабилизационного фонда, то в дальнейшем предлагается направить на досрочное погашения внешней задолженности заемные ресурсы, полученные на внутреннем рынке.

В Основных направлениях долговой политики РФ также предполагается повышение объема средств, направляемых на компенсационные выплаты, а также расширение категорий граждан, которые их будут получать. В период в 1996 по 2005 г. на эти средства из федерального бюджета было выделено 106,6 млрд руб. В бюджете 2006 г. для компенсации россиянам запланирована сумма 40 млрд руб.

7.3. Российская Федерация как заемщик

Государственный долг Для покрытия бюджетного дефицита Российская Федерация длительный период времени была вынуждена привлекать заемные средства. В ст. 89 Бюджетного кодекса РФ *государственные заимствования РФ* определяются как займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками. В результате заемной деятельности образуется государственный долг.

Государственный долг — это долговые обязательства Правительства РФ перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права, включая обязательства по государственным гарантиям, предоставленным РФ (БК ст. 97).

Следует различать государственный и общегосударственный долг. Более широкое понятие «*общегосударственный долг*» включает задолженность не только Правительства РФ, но и органов управления низовыми звеньями, входящими в состав государства.

Обеспечением государственного долга России служат все имущество, составляющее государственную казну. Долговые обязательства РФ могут существовать в форме (ст. 98 БК РФ):

- кредитных соглашений и договоров, заключенных от имени РФ как заемщика с кредитными организациями, иностранными государствами и международными финансовыми организациями;
- государственных займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени РФ;
- договоров и соглашений о получении РФ бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- договоров о предоставлении РФ государственных гарантий РФ;
- соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет.

На практике РФ привлекала заемные средства в основном двумя путями: (1) размещением долговых ценных бумаг и (2) получением кредитов у специализированных финансово-кредитных институтов. Порядок выпуска и размещения долговых ценных бумаг регулируется Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ. В соответствии с этим Законом федеральными государственными ценными бумагами признаются ценные бумаги, выпущенные от имени РФ.

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

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

Кредиторами по внутренним займам преимущественно выступают физические и юридические лица, являющиеся резидентами

государства, хотя определенная их часть может приобретаться и иностранными инвесторами. Внутренние займы выпускаются в национальной валюте. Для привлечения средств эмитируются ценные бумаги, пользующиеся спросом на национальном фондовом рынке. Для дополнительного поощрения инвесторов используются различные налоговые льготы.

Государственные внутренние заимствования — это займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в валюте РФ (БК РФ, ст. 89).

Внешние займы размещаются на иностранных фондовых рынках в валюте других государств. При размещении таких займов учитываются специфические интересы инвесторов страны размещения.

Государственные внешние заимствования РФ — это займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства РФ как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в иностранной валюте (БК РФ, ст. 89).

Внутренние займы Российской Федерации

В Законе о федеральном бюджете РФ на 2006 г. предельный размер государственного внутреннего долга на 1 января 2007 г. установлен в размере 1148,7 млрд руб.

Согласно ст. 98 БК РФ в объем государственного внутреннего долга включаются:

- основная номинальная сумма долга по государственным ценным бумагам;
- объем основного долга по кредитам, полученным РФ;
- объем основного долга по бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, полученным РФ от бюджетов других уровней;
- объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным РФ.

Для финансирования дефицита федерального бюджета до середины 90-х годов использовались преимущественного кредиты ЦБ

РФ. В 1995 г. было принято решение о прекращении практики кредитования Центробанком Правительства, и вся тяжесть покрытия бюджетного дефицита была перенесена на финансовый рынок. Однако уже в 1998 г. законодательные органы были вынуждена принять решение о предоставлении кредитов ЦБ РФ на покрытие бюджетного дефицита. В законах о федеральном бюджете на 1999 г. и на 2000 г. принимались аналогичные решения. В частности, Законом о федеральном бюджете на 2000 г. предусмотрено выделение в целях покрытия внутригодовых разрывов между текущими доходами и расходами федерального бюджета разрешить ЦБ РФ приобрести государственные ценные бумаги при их первичном размещении на сумму 30 млрд руб.

Рыночные ценные бумаги, выпущенные государством, образуют *рынок государственных ценных бумаг*, который входит в состав финансового рынка. С помощью рынка государственных ценных бумаг обеспечивается реализация функций государственного кредита как экономической категории, а именно:

- осуществляется заимствование временно свободных денежных средств юридических и физических лиц в целях финансирования бюджетного дефицита;
- обеспечивается проведение денежно-кредитной политики Центробанка;
- осуществляется регулирование ликвидности коммерческих банков и финансовых институтов.

Классификация государственных ценных бумаг Выпущенные государством ценные бумаги можно классифицировать по ряду признаков.

(1) По субъектам заемных отношений — займы, *размещаемые центральными и территориальными органами управления.*

(2) По месту размещения — *внутренние и внешние* государственные займы.

(3) Рыночные и нерыночные государственные заемные инструменты. *Рыночные займы* свободно продаются и покупаются. Они являются основными при финансировании бюджетного дефицита. Нерыночные облигации не могут свободно менять своих владельцев. Они не подлежат обращению на рынке ценных бумаг и обычно выпускаются государством, чтобы привлечь определенных инвесторов, специфическим интересам которых и отвечают. Так, нерыночные государственные облигации выпускаются на Западе для мобилизации средств негосударственных пенсионных фондов, страховых

компаний, мелких инвесторов. В РФ последним признакам отвечают государственные сберегательные облигации.

(4) По сроку привлечения средств — *краткосрочные* (со сроком погашения до одного года), *среднесрочные* (от одного до пяти лет), *долгосрочные* (от пяти лет и выше).

Краткосрочные займы используются для финансирования временных разрывов в поступлении доходов и осуществлении расходов. Обычно в этих целях выпускаются векселя. Центральное правительство выпускает казначейские векселя, местные органы власти — муниципальные. В Италии казначейские векселя выпускаются сроком на 3, 6, 12 месяцев; Японии — 60 дней; Великобритании — 91 день. Исключением является Германия, где казначейские векселя выпускаются сроком до двух лет. В ряде стран для привлечения средств на более длительный период используются казначейские ноты, которые получили меньшее распространение, чем векселя. В Италии они выпускаются со сроком погашения два-три года, в США — от одного года до десяти лет. Привлечение средств на более длительный период обычно осуществляется с помощью облигаций.

(5) По обеспеченности долговых обязательств — *закладные* и *беззакладные*. Закладные облигации обеспечиваются конкретным залогом, например определенным имуществом. Такие облигации наиболее часто выпускаются местными органами власти. Беззакладные не обеспечиваются ничем определенным. В качестве обеспечения служит все имущество государства или данного муниципалитета. Центральные органы управления обычно выпускают беззакладные облигации. Их надежность исключительно высока, и поэтому инвесторы не нуждаются ни в каких дополнительных гарантиях.

(6) По характеру выплачиваемого дохода — *выигрышные*, *процентные* и с *нулевым купоном* долговые обязательства. Выплата дохода по выигрышным облигациям осуществляется на основе лотереи. Эти облигации не пользуются большим спросом. Инвесторы стремятся получать стабильный доход, а не полагаться на волю случая. Те же, кто хочет получить выигрыш, предпочитают покупать лотерейные билеты. Главным видом являются процентные облигации, доход по которым выплачивается один, два или четыре раза в год на основе купонов. Большинство инвесторов отдают предпочтение таким долговым обязательствам.

Краткосрочные заемные инструменты государства не имеют купонов, они продаются со скидкой с номинала, а выкупаются по номиналу. Не имеют купонов и некоторые долгосрочные долговые

обязательства. Весь доход по ним выплачивается вместе с суммой основного долга. Как и краткосрочные облигации, они продаются со скидкой с номинала, а выкупаются по номиналу. Такие облигации получили название *облигаций с нулевым купоном*.

(7) По методу определения дохода — долговые обязательства государства с *твердым* или *плавающим доходом*. В ряде случаев фиксированная ставка по ценным бумагам является причиной роста расходов государства на выплату процентов, в других случаях она может отпугнуть инвесторов, ожидающих повышение процента.

(8) Обязательства с *правом досрочного погашения* и *без права* досрочного погашения.

Эмитентом ценных бумаг от имени РФ выступает Минфин РФ. Обязательства РФ, субъекта РФ, возникшие в результате эмиссии ценных бумаг и составляющие внутренний долг, должны быть выражены в валюте РФ и подлежат оплате в валюте РФ. Согласно ст. 98 Бюджетного кодекса РФ изменение условий выпущенного в обращение государственного займа, в том числе сроков выплаты и размера процентных платежей, срока обращения, не допускается.

Отказ от использования средств ЦБ для финансирования дефицита федерального бюджета РФ и ориентация на финансовый рынок означали развитие рынка государственных ценных бумаг. В то же время неуклонный рост дефицита бюджета, необходимость погашения ранее выпущенных займов за счет новых выпусков (рефинансирование долга) вели к быстрому наращиванию этого сегмента рынка ценных бумаг.

ГКО и ОФЗ Наибольший удельный вес в финансировании бюджетного дефицита РФ до августа 1998 г. занимали ГКО и ОФЗ. *Государственные краткосрочные бескупонные облигации* (ГКО) впервые были выпущены в 1993 г. ГКО — краткосрочный заемный инструмент. Первоначально они выпускались на три месяца, позднее стали выпускаться на шесть и двенадцать месяцев.

Реализация ГКО осуществляется со скидкой с номинала. В целях упрощения расчетов цена устанавливается в процентах к номиналу. Погашение производится ЦБ РФ по номиналу. Таким образом, доход инвестора складывается за счет разницы между ценой реализации (или ценой погашения) и ценой покупки. Основным недостатком этих ценных бумаг был исключительно короткий период их обращения — до одного года. Однако они сыграли исключительно важную роль в становлении отечественного рынка государственных ценных бумаг.

Именно на базе ГКО проходил наладку весь механизм выпуска, размещения, регулирования и погашения государственных ценных

бумаг, впервые создаваемый в России. ГКО стали тем инструментом, на котором учились работать с ценными бумагами коммерческие банки, население и другие инвесторы. Около пяти лет ГКО обеспечивали финансирование дефицита федерального бюджета и оставались основным заемным инструментом РФ на внутреннем рынке.

В 1995 г. рынок государственных ценных бумаг пополнился еще двумя облигациями — *облигациями федерального займа с переменным купоном* (ОФЗ) (несколько позднее появились ОФЗ с постоянным купоном) и *облигациями государственного сберегательного займа* (ОГСЗ), выпущенными в целях активного привлечения средств населения. Они выпускались в документарной форме на предъявителя и предоставляли их владельцам право получения дохода сначала раз в четыре месяца, а затем в шесть. Сначала ОФЗ и ОГСЗ выпускались сроком на один год, позднее — на два, а после финансового кризиса 1998 г. появились ОФЗ со значительно большими сроками.

Дальнейшее развитие рынка государственных ценных бумаг привело к значительному изменению его состава и структуры в сторону увеличения доли долгосрочных ценных бумаг снижения, а позднее и отказу от выпуска краткосрочных ценных бумаг. В настоящее время он представлен следующими ценными бумагами (табл. 7.1).

Таблица 7.1. **Структура рыночного облигационного долга РФ (доля в общем объеме в обращении по номинальной стоимости, %)**

Дата	*ГКО*		*ОФЗ*			
	Срок 1—90 дней	*Срок свыше 90 дней*	*С фиксированным купонным доходом*	*С постоянным купонным доходом*	*С амортизацией долга*	*С амортизацией долга и переменным купонным доходом*
1 января 2004	—	0,85	52,09	7,2	39,86	—
1 июня 2004	1,05	0,00	33,21	4,74	61,00	—
1 января 2005	0,00	0,00	24,36	7,76	63,56	4,32
1 июля 2005	0,00	0,00	22,07	13,38	60,73	3,83
1 апреля 2006	0,00	0,00	14,14	18,98	63,78	3,10

Как видно из таблицы, с середины 2004 г. на рынке РФ в обращении отсутствуют ГКО и все рыночные ценные бумаги представлены исключительно ОФЗ. Наибольший удельный вес среди ОФЗ занимают облигации с амортизацией долга.

По срокам ОФЗ могут быть среднесрочными или долгосрочными. Владельцами ОФЗ могут быть российские и иностранные юридические и физические лица. Владелец облигаций имеет право на получение при их погашении суммы основного долга (номинальной стоимости), а также дохода в соответствии с условиями выпуска в виде процента, начисляемого на номинальную стоимость облигаций.

Минфин РФ на основании данных Генеральных условий принимает условия эмиссии ОФЗ и решение об эмиссии отдельного выпуска. ОФЗ одного выпуска равны между собой по объему предоставляемых их владельцам прав.

Генеральным агентом по обслуживанию выпусков облигаций федеральных займов является ЦБ РФ.

Все сделки с ОФЗ заключаются и исполняются в порядке, установленном ЦБ РФ по согласованию с Минфином РФ через уполномоченные им организации на осуществление депозитарной, брокерской или дилерской деятельности с РФЗ (далее — уполномоченные организации).

Денежные расчеты по сделкам с ОФЗ осуществляются через ЦБ РФ и его территориальные учреждения, а также иные кредитные организации в наличном и безналичном порядке, определяемом ЦБ РФ по согласованию с Минфином РФ.

ОФЗ выпускаются в документарной форме с обязательным централизованным хранением. Документом, удостоверяющим права, закрепляемые ОФЗ каждого выпуска, является *глобальный сертификат, оформляемый на этот выпуск*, реквизиты которого устанавливаются Минфином РФ. Владельцы ОФЗ не имеют права требовать выдачи их на руки.

ОФЗ с амортизацией долга впервые были выпущены в 2002 г. Как и все ОФЗ, эти облигации являются именными купонными среднесрочными (от одного года до пяти лет) и долгосрочными (от пяти до 30 лет) государственными ценными бумагами. Однако в отличие от ранее выпущенных погашение их номинальной стоимости осуществляется частями в даты, установленные решением об эмиссии отдельного выпуска облигаций.

Процентная ставка купонного дохода может быть фиксированной на каждый купонный период отдельного выпуска облигаций или переменной. По облигациям с фиксированной процентной ставкой купонного дохода величина процентной ставки и купонного дохода по всем купонам объявляются не позднее чем за два ра-

бочих дня до даты начала размещения выпуска. По облигациям с переменной процентной ставкой купонного дохода величина процентной ставки определяется исходя из официальных показателей, характеризующих инфляцию.

По состоянию на 31 марта 2006 г. номинальная стоимость всех обращающих на рынке облигаций РФ складывалась следующим образом:

(1) ОФЗ с постоянным купонным доходом 147 491 млн руб.;
(2) ОФЗ с фиксированным купонным доходом 109 835 млн руб.;
(3) ОФЗ с амортизацией долга 495 592 млн руб.;
(4) ОФЗ с амортизацией долга и переменным купонным доходом 24 099 млн руб.

Нерыночные ценные бумаги Кроме свободно обращающихся на рынке государственных ценных бумаг, Минфин для обеспечения инвестиционных потребностей страховых компаний, негосударственных пенсионных фондов и акционерных инвестиционных фондов выпускает и нерыночные ценные бумаги. В настоящее время нерыночные ценные бумаги представлены *государственными сберегательными облигациями* (ГСО). Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 262 определены Генеральные условия эмиссии и обращения государственных сберегательных облигаций. Облигации являются именной федеральной государственной ценной бумагой, выраженной в рублях, выпускаются в документарной форме и подлежат централизованному хранению.

Документом, удостоверяющим права, закрепляемые облигациями каждого выпуска, является глобальный сертификат, который хранится в депозитарии. ГСО могут быть краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными. Облигации не могут приобретать нерезиденты РФ. Владельцами облигаций могут быть следующие юридические лица:

- страховые организации;
- негосударственные пенсионные фонды;
- акционерные инвестиционные фонды;
- Пенсионный фонд РФ и иные государственные внебюджетные фонды РФ — в случае, если инвестирование их средств в государственные ценные бумаги предусмотрено законодательством

Владельцы облигаций и управляющие компании имеют право:

(1) на получение при погашении облигаций их номинальной стоимости, а также доходов в виде процентов, начисляемых исходя из номинальной стоимости облигаций;
(2) предъявление облигаций к обмену на федеральные государственные ценные бумаги в порядке, предусмотренном усло-

виями эмиссии и обращения облигаций, в объемах и в сроки, определенные решением о выпуске облигаций;

(3) предъявление облигаций к выкупу в порядке, предусмотренном условиями эмиссии и обращения облигаций, в объемах и в сроки, определенные решением о выпуске облигаций.

В 2006 г. предусмотрен выпуск ОФЗ в объеме 186 млрд руб. и ГСО на сумму 65 млрд руб.

Внешние займы и внешний долг РФ

В объем государственного внешнего долга РФ включается:

- объем обязательств по государственным гарантиям, предоставленным РФ;
- объем основного долга по полученным РФ кредитам правительств иностранных государств, кредитных организаций, фирм и международных финансовых организаций (ст. 98 БК РФ).

В соответствии с БК РФ предельный объем государственных внешних заимствований РФ не должен превышать годового объема платежей по обслуживанию и погашению государственного внешнего долга РФ (ст. 106 БК РФ).

В Законе о федеральном бюджете РФ на 2006 г. предельный размер государственного внешнего долга на 1 января 2007 г. установлен в размере 79,2 млрд долл. США.

Целевые иностранные кредиты Программой государственных внешних заимствований на 2006 г. предусмотрены целевые иностранные заимствования в объеме 1112 млн долл., в том числе кредиты международных финансовых организаций — 959 млн долл., кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм — около 153 млн долл.

Целевой иностранный кредит (заимствование) — форма финансирования проектов, включенных в Программу государственных внешних заимствований РФ, которая предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездных основах путем оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов.

Целевые иностранные кредиты включают связанные кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

Связанные кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм — форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок товаров, работ и услуг за счет средств правительств иностранных государств, банков и фирм в основном в стране-кредиторе.

Нефинансовые кредиты международных финансовых организаций — форма привлечения средств на возвратной и возмездной основах для закупок преимущественно на конкурсной основе товаров, работ и услуг в целях осуществления инвестиционных проектов или проектов структурных реформ при участии и за счет международных финансовых организаций.

В соответствии с программой государственных внешних заимствований РФ на 2006 г. кредиты международных финансовых организаций представлены кредитами Мирового банка реконструкции и развития (МБРР) и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР).

МБРР предоставляет кредиты на такие проекты, как:

- техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне;
- модернизация казначейской системы РФ;
- модернизация налоговой службы;
- развитие финансовых учреждений;
- развитие рынка капитала;
- модернизация информационной системы таможенных органов;
- управление окружающей средой;
- поддержка реформы в электроэнергетическом секторе;
- правовая реформа и др.

ЕБРР предоставляет кредиты на такие проекты, как:

- модернизация железнодорожного транспорта России;
- завершение строительства комплекса защитных сооружений г. Санкт-Петербурга от наводнений и др.

Внешний долг РФ В конце 90-х годов XX в. Россия вошла в пятерку стран с максимальной внешней задолженностью наряду с Бразилией, Мексикой, Индией и Аргентиной. Ее внешний долг превысил 155 млрд долл., но в дальнейшем благодаря политике по сокращению внешнего государственного долга он имел постоянную тенденцию к сокращению. Состояние внешнего долга в 2005 г. представлено в табл. 7.2.

Таблица 7.2. **Структура государственного внешнего долга, млрд долл. США**

	1 января 2005	*1 апреля 2005*	*1 июня 2005*	*1 октября 2005*
Государственный внешний долг РФ (включая обязательства СССР)	114,1	108,1	107,6	86,8
Задолженность Парижскому клубу	47,5	46,2	46,0	29,8
Задолженность странам, не вошедшим в Парижский клуб	6,4	6,2	6,1	6,1
Коммерческая задолженность	2,2	2,2	2,2	2,2
Задолженность перед международными финансовыми организациями	9,7	6,9	5,8	5,8
МВФ	36,6			0,0
Мировой банк	5,7	5,6	5,6	5,3
ЕБРР	0,4	0,4	0,4	0,5
Еврооблигационные займы	35,3	34,5	34,5	31,5
ОВГВЗ	7,1	7,1	7,1	7,1
Задолженность по кредитам Внешэкономбанка, предоставленным за счет средств ЦБ РФ	5,5	5,5	5,5	4,3
Предоставление гарантий РФ в иностранной валюте	0,4	0,4	0,4	0,4

Как видно из таблицы, наибольший удельный вес во внешнем государственном долге РФ занимают *еврооблигации*. Выпуски еврооблигаций были произведены по двум основаниям: для привлечения дополнительных ресурсов и для реструктуризации ранее сделанных долгов. В результате на мировом финансовом рынке находятся еврооблигации РФ со сроками погашения до 2030 г. Несмотря на исключительные сложности с мобилизацией средств после кризиса в августе 1998 г., РФ не задержала ни одной выплаты по этим облигациям.

Постановлением Правительства РФ от 4 ноября 1996 г. № 1320 Министерство финансов РФ получило задание осуществить от

имени РФ выпуск внешнего облигационного займа в ноябре-декабре 1996 г. Выпуск российских еврооблигаций состоялся 27 ноября 1996 г. на общую сумму 1 млрд долл. Это был первый облигационный заем России, размещенный ею на международных рынках капиталов. За ним последовали другие займы.

После распада СССР было объявлено, что Россия в обмен на отказ бывших республик от причитающейся им доли активов принимает на себя все их долги. Такое непростое решение позволило нашему государству сохранить свои позиции на международных финансовых рынках и обеспечить доверие к ним потенциальных западных инвесторов.

После принятия на себя Россией всего внешнего долга СССР, составлявшего на 1 января 1992 г. 96,6 млрд долл., остро стал вопрос о методах его регулирования. Конечное решение проблемы внешнего долга России заключалось в выплате кредиторам во второй половине 90-х годов ежегодно по 15—18 млрд долл. Но выполнение такой задачи могло поставить под угрозу судьбу экономики страны. Поэтому основным методом регулирования внешнего долга стала его *реструктуризация* на максимально приемлемых для России условиях. Такой процесс означал составление нового графика выплаты долга, нежели это вытекало из первоначальных схем кредитных соглашений.

Долги СССР в своей основной массе складывались из двух составляющих: долги странам-кредиторам по полученным государственным кредитам, объединенным в Парижский клуб, и долги банкам-кредиторам, объединенным в Лондонский клуб.

Межбанковские кредиты, предоставленные Внешэкономбанку в советское время, а также векселя, использовавшиеся во внешнеторговых расчетах и предназначенные для учета, занимали второе место по объему в долгах СССР. Интересы этой группы кредиторов представляет *Лондонский клуб*, объединяющий более 600 коммерческих банков.

В октябре 1997 г. было подписано Соглашение Внешэкономбанка с Лондонским клубом кредиторов о глобальной реструктуризации долга СССР Клубу на общую сумму 32,3 млрд долл., включая проценты, сроком на 25 лет (отсрочка на 25 лет касается основного долга — 24 млрд долл) с семилетним льготным периодом. Однако уже 2 декабря 1999 г. Россия отложила текущие выплаты более полумиллиарда долларов банкам — членам клуба. Начался новый раунд переговоров с западными банками. Соглашение было достигнуто в феврале 2000 г. На его основе списанию подлежит 36,5% долга бывшего СССР. Остальную задолженность РФ обменивает на но-

вые 30-летние облигации, в том числе 6,8 млрд накопленных; проценты оформляются новыми еврооблигациями со списанием 33% номинала, 2,8 млрд реструктурированы в отдельную категорию десятилетних бумаг. Первый платеж по этой категории производится сразу после утверждения плана реструктуризации.

Постановлением Правительства «Об урегулировании задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов» от 23 июня 2000 г. № 478 утверждены «Генеральные условия эмиссии и обращения облигаций внешних облигационных займов РФ с окончательными датами погашения в 2010 и 2030 годах, выпускаемых с целью урегулирования задолженности бывшего СССР перед иностранными коммерческими банками и финансовыми институтами, объединенными в Лондонский клуб кредиторов».

Второе место в структуре внешнего государственного долга РФ занимает задолженность странам — участницам *Парижского клуба*. Он объединяет около двух десятков государств. В основном это крупнейшие мировые кредиторы. Двойственное положение РФ заключается в том, что Россия выступает в качестве должника одних стран и кредитора других одновременно.

Впервые долг СССР странам — участницам Парижского клуба кредиторов был выделен в отдельную категорию при подписании соглашения с Парижским клубом 2 апреля 1993 г. в соответствии с Декларацией Правительства РФ от той же даты. Общая сумма выверенных долговых обязательств на 1 января 1991 г. составляла около 30,5 млрд долл., а сумма капитализированных процентов (начисленных по состоянию на 1 января 1991 г., но не уплаченных бывшим СССР — 5,3 млрд долл. (всего 35,8 млрд долл.).

С 1993 по 1996 г. с Парижским клубом ежегодно заключались соглашения по реструктуризации платежей по погашению и обслуживанию задолженности Указанные соглашения предусматривали полную или частичную капитализацию начисленных за соответствующий период процентов. Принципиальное соглашение о долгосрочной реструктуризации с Парижским клубом стран-кредиторов было достигнуто в 1996 г. Однако после августовского кризиса 1998 г. проблема погашения задолженности возникла вновь. Несмотря на обращение руководителей РФ с просьбой о пересмотре условий погашения долга страны — кредиторы Парижского клуба в отличие от Лондонского клуба на реструктуризацию бывшего долга СССР не согласились.

Значительное увеличение доходной базы федерального бюджета РФ, приведшее сначала к его сбалансированию, а позднее к возникновению профицита, позволило не только своевременно гасить внешние обязательства РФ, но и начать досрочное погашение наиболее дорогостоящей внешней задолженности. В 2005 г. за счет средств Стабилизационного фонда была погашена вся задолженность МВФ, а также досрочно часть долга Парижскому клубу в сумме 17 млрд долл. По подсчетам Министерства финансов РФ, досрочное погашение позволило сэкономить на уплате процентов 2 млрд долл. Неудивительно, что три ведущих рейтинговых агентства повысили кредитные рейтинги РФ.

7.4. Российская Федерация как гарант

Бюджетный кодекс РФ определяет государственную или муниципальную гарантию как способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого РФ, субъект Федерации или муниципальное образование — гарант дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично. Гарант по государственной или муниципальной гарантии несет *субсидиарную* ответственность дополнительно к ответственности должника по гарантированному им обязательству (ст. 115 БК РФ).

Согласно БК РФ (ст. 116) общая сумма предоставленных государственных гарантий РФ для обеспечения обязательств в валюте РФ включается в состав государственного внутреннего долга РФ как вид долгового обязательства. Законом о федеральном бюджете утверждаются государственные гарантии РФ, выдаваемые на сумму, превышающую 1 000 000 минимальных размеров оплаты труда.

Общая сумма предоставленных государственных гарантий РФ для обеспечения обязательств в иностранной валюте включается в состав государственного внешнего дола РФ как вид долгового обязательства. Кроме того, отдельно должны утверждаться государственные гарантии РФ на сумму, превышающую сумму, эквивалентную 10 млн долл. США.

Включение сумм, предоставленных гарантий, в объем государственного долга вполне оправданно, хотя выдача гарантии сразу и не ведет к осуществлению конкретных расходов бюджета, но предполагает такие расходы в будущем. В качестве примера, когда РФ была вынуждена за счет средств федерального бюджета погасить гарантированные государством долговые обязательства, можно привести облигации РАО «Высокоскоростные магистрали».

Внутренние государственные гарантии Государственные гарантии РФ внутри страны могут предоставляться субъектам РФ, муниципальным образованиям и отдельным юридическим лицам. Обязательным условием предоставления гарантии является проверка финансового состояния ее получателя. В настоящее время государственные гарантии на федеральном уровне не получили большого распространения.

В 2006 г. предоставление гарантий внутри страны предусмотрено в объеме 62 млрд руб. В том числе по страхованию военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами — 25,5 млрд руб.; по заимствованиям ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» — 14 млрд руб. Впервые в федеральном бюджете РФ на 2006 г. предусмотрено предоставление государственных гарантий на реализацию инвестиционных проектов в рамках Инвестиционного фонда. Наиболее длительную историю предоставления имеют гарантии по страхованию рисков ответственности авиаперевозчиков и по заимствованиям ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию».

Правила страхования ответственности авиаперевозчиков с начала введения такой гарантии изменялись несколько раз. В 2005 г. действуют Правила предоставления государственной гарантии РФ по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26 мая 2005 № 333. Правила устанавливают порядок предоставления государственной гарантии РФ по обязательствам страхования военных рисков, рисков угона и других подобных рисков ответственности авиаперевозчиков перед третьими лицами, определенных обычаями делового оборота применительно к оговорке о дополнительном покрытии (авиационная ответственность) AVN 52E 12 декабря 2001 г. ассоциации авиационных страховщиков «Ллойдс».

Гарантия предоставляется на конкурсной основе. Ежегодный открытый конкурс по выбору страховой компании на право выдачи обеспеченных гарантией полисов проводится Министерством транспорта РФ. Условия указанного конкурса согласовываются с Министерством финансов РФ.

Гарантия обеспечивает обязательства страховщика по возмещению в соответствии с полисом ущерба, причиненного в период ее действия, в размере, превышающем 150 млн долл. США, но не более суммы, предусмотренной на эти цели в федеральном бюджете на соответствующий год (по каждому страховому случаю и в совокупности за период действия гарантии).

В целях развития в РФ системы ипотечного жилищного кредитования было создано Агентство по ипотечному жилищному кредитованию. Предполагалось, что Агентство позволит расширить ресурсную базу коммерческих банков, предоставляющих кредиты населению на приобретение квартир, и тем самым снизит процентные ставки по таким кредитам и облегчит их получение. В свою очередь само Агентство должно было привлекать средства на финансовом рынке. Для того чтобы повысить доверие инвесторов к заимствованиям Агентства, было принято решение предоставить ему государственные гарантии.

Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2001 г. № 628 утверждены Правила предоставления государственных гарантий РФ по заимствованиям открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию». Гарантии обеспечивают исполнение обязательств Агентства, возникающих в результате размещения эмитированных им облигаций.

Займы, привлекаемые Агентством посредством размещения обеспеченных гарантиями облигаций, являются целевыми и предназначены для финансирования ипотечного жилищного кредитования в РФ, а именно:

- приобретения прав требования (в том числе удостоверенных закладными) по кредитам и займам, предоставленным банком, иной кредитной организацией или юридическим лицом гражданам на приобретение жилых домов и помещений и обеспеченным ипотекой;
- предоставления займов банкам с целью выдачи гражданам кредитов на приобретение жилых домов и жилых помещений, обеспеченных ипотекой этого имущества, с последующей (в срок не более 90 дней) передачей Агентству прав требования по этим кредитам (в том числе путем передачи прав по закладным);
- предоставления на срок до 18 месяцев займов банкам с целью кредитования покупателей, заключивших договор приобретения прав на строящиеся жилые дома и помещения. В случае приобретения гражданами жилых объектов, построенных по этим договорам, на условиях ипотечного жилищного кредитования Агентство вправе принимать в погашение банками займов, предоставленных Агентством, права требования по кредитам, обеспеченным ипотекой построенных (приобретенных) жилых объектов (в том числе права по закладным);

- выкупа ипотечных ценных бумаг российских эмитентов, выпущенных в соответствии с законодательством РФ об ипотечных ценных бумагах;
- выкупа и погашения обеспеченных гарантиями облигаций, выпущенных Агентством;
- погашения кредитов и займов, привлеченных Агентством на цели, указанные выше.

Гарантии обеспечивают исполнение обязательств Агентства перед держателями облигаций по выплате номинальной стоимости купонных облигаций и / или частично или полностью процентного дохода по ним в соответствии с проспектом эмиссии.

Внешние государственные гарантии В Российской Федерации внешние государственные гарантии (гарантии в иностранной валюте) не получили большого распространения. Такие гарантии в 2006 г. предусмотрены в объеме 1000 млн долл. и представлены гарантиями для оказания поддержки экспорта промышленной продукции. Появление таких гарантий объясняется тем, что Россия последовала примеру ряда промышленных государств, которые для стимулирования экспорта продукции национальных компаний взяли на себя риски, связанные с ее реализацией отдельным иностранным государствам.

Предоставление государственных гарантий для оказания поддержки экспорта промышленной продукции российских предприятий в 2006 г. представлено только тремя разновидностями гарантий:

- государственными гарантиями, выдаваемыми российским экспортерам промышленной продукции, российским и иностранным банкам, кредитующим импортеров, банки-нерезиденты, иностранные государства при осуществлении экспорта российской промышленной продукции в общем объеме 500 млн долл.;
- государственными гарантиями, выдаваемыми по заимствованиям ЗАО «Росэксимбанк», осуществляемыми на цели поддержки экспорта российской промышленной продукции (товаров, работ, услуг) в размере до 200 млн долл.;
- государственными гарантиями, выдаваемым по банковским гарантиям, выставляемым ЗАО «Росэксимбанк» по обязательствам российских экспортеров промышленной продукции (работ, услуг) — в размере 300 млн долл.

7.5. Российская Федерация как кредитор. Бюджетные кредиты

Внутренние кредиты

Бюджетные кредиты — форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах (ст. 6 БК РФ).

В качестве заемщиков при предоставлении бюджетных кредитов могут выступать:

- бюджеты других уровней бюджетной системы РФ;
- унитарные предприятия;
- юридические лица, не являющиеся унитарными предприятиями.

В середине 90-х годов прошедшего века федеральный бюджет РФ являлся исключительно активным кредитором внутри страны. Средства на возвратной основе в значительных суммах предоставлялись как предприятиям, так и субъектам РФ, в том числе и на поддержку предприятий, функционирующих на их территории.

Предполагалось, что такая форма финансирования (1) будет стимулировать наиболее эффективное и рациональное использование полученных ресурсов, (2) позволит пополнить доходы бюджета за счет получения процентов, (3) позволит снизить расходы бюджета, поскольку заемщики будут стремиться минимизировать свои затраты и тем самым привлекать минимальные суммы бюджетного финансирования, а (4) по истечении определенного времени полученные кредиты будут возвращены.

Необходимость бюджетного кредитования объяснялась также и тем, что коммерческие банки в основном кредитовали государство. Среди коммерческих предприятий получить дорогой банковский кредит удавалось только высокодоходным торговым организациям.

С начала XX в. РФ отказалась от широкого использования бюджетных кредитов. С одной стороны, это объясняется тем, что на практике система бюджетного кредитования себя не оправдала. Кредиты своевременно не возвращались, а проценты по ним не уплачивались. С другой стороны, коммерческие банки стали все более активно кредитовать предприятия, ставки по кредитам стали снижаться и необходимость в бюджетных кредитах отпала.

По этим причинам условия бюджетного кредитования начинают ужесточаться, а его объемы и сферы использования свертываться.

Вводится требование, по которому бюджетные кредиты юридическими лицами, не являющимися государственными или муниципальными предприятиями, могут быть получены только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения обязательства по возврату кредиту. Способами обеспечения могут быть только банковские гарантии, поручительства, залог имущества в размере не менее 100% предоставляемого кредита.

Обязательное условие предоставления бюджетного кредита — предварительная проверка финансового состояния заемщиком. Цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления определяются при утверждении бюджета на очередной финансовый год.

В настоящее время получателями кредитов, предоставляемых из федерального бюджета, являются в основном бюджеты других уровней. Политика бюджетного кредитования, проводимая РФ, основана на двух базовых принципах:

- кредиты выделяются преимущественно на покрытие кассовых разрывов;
- предпринимаются существенные шаги по упорядочению просроченной задолженности и ее минимизации.

В целях укрепления финансовой дисциплины и создания условий для оздоровления государственных и муниципальных финансов в субъектах РФ Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2005 г. № 160 утверждены *Правила предоставления бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета бюджетных кредитов* на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов РФ, и расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий, а также их использования и возврата.

В соответствии с этими Правилами *временный кассовый разрыв*, возникающий при исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ, определяется как недопоступление в определенный период финансового года доходов для осуществления расходов, предусмотренных консолидированным бюджетом субъекта РФ, с учетом источников финансирования дефицита бюджета.

При наличии или прогнозируемом возникновении временного кассового разрыва орган исполнительной власти субъекта РФ может обратиться в Минфин РФ за предоставлением бюджетного кредита. Это обращение должно содержать обоснование необходимости выделения средств, сведения о поступивших доходах и произведенных расходах за истекший период текущего финансового года, прогноз по доходам и расходам консолидированного бюджета субъекта РФ и источникам финансирования дефицита бюджета на период заимствования, источники и сроки погашения бюджетного

кредита в течение финансового года. Минфин РФ вправе запрашивать иные сведения, необходимые для принятия решения о предоставлении бюджетного кредита.

Правилами четко определяются два условия, при которых бюджетный кредит может предоставляться бюджету субъекта РФ:

(1) если расходы консолидированного бюджета субъекта РФ (за исключением расходов капитального характера и расходов на поддержку организаций производственной сферы) в месяце, в котором предполагается выдача кредита, превышают доходы консолидированного бюджета в этом месяце, увеличенные на сумму налоговых льгот, предоставленных органами исполнительной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления, и средств, поступивших из источников финансирования дефицита бюджета;

(2) если необходимо покрытие расходов в связи с ликвидацией последствий стихийных бедствий.

Но бюджетные кредиты не предоставляются бюджетам субъектов РФ, имеющим просроченную задолженность по бюджетным ссудам и кредитам, полученным ранее из федерального бюджета.

Бюджетные кредиты предоставляются на срок, не выходящий за пределы финансового года, по процентной ставке, установленной в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год.

Решение о предоставлении бюджетного кредита с указанием сроков его возврата и объема принимает министр финансов. Для предоставления бюджетного кредита оформляется соглашение между Минфином РФ и органом исполнительной власти субъекта РФ.

Объем бюджетного кредита определяется, с одной стороны, возможностями федерального бюджета, а с другой — потребностями заемщика, определяемыми величиной временного кассового разрыва, возникающего при исполнении консолидированного бюджета, или размером расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий.

В связи со значительным невозвратом бюджетных кредитов юридическими лицами большое внимание уделяется работе по погашению образовавшейся задолженности. С 2001 г. Российский банк развития и Российский сельскохозяйственный банк являются агентами Правительства РФ, обеспечивающими по поручению и в порядке, которые устанавливаются Правительством РФ, возврат задолженности юридических лиц по предоставленным с 1992 по 2000 г. бюджетным кредитам. В последующих законах о федеральном бюджете РФ их агентские функции подтверждаются.

пересмотром условий погашения официальной задолженности развивающихся стран. Вступление России в члены Парижского клуба (клуба кредиторов) означало новый этап построения ее взаимоотношений с должниками (меморандум о вступлении России был подписан 22 сентября 1997 г.).

В целях усиления государственного контроля за операциями по управлению государственными внешними финансовыми активами бывшего СССР Правительство РФ постановило (Постановление Правительства РФ от 9 июля 2003 г. № 413): все виды долговых требований экспортеров бывшего СССР к организациям и фирмам иностранных государств, возникших до 1 января 1991 г. в связи с экспортом из бывшего СССР товаров и услуг на условиях отсрочки платежа или предоставления коммерческих кредитов, осуществлявшимся через специализированные внешнеэкономические объединения бывшего СССР за счет бюджетных средств бывшего СССР, предоставлявшихся экспортерам через Банк внешнеэкономической деятельности СССР (Внешэкономбанк), а также платежи, поступившие или поступающие в рамках урегулирования таких требований, являются *государственными внешними финансовыми активами РФ*. Минфин РФ осуществляет оперативное управление ими. Учет и расчеты осуществляются через Внешэкономбанк.

При расчетах с должниками РФ использует различные формы погашения долга. Так, большое распространение получила поставка товаров в счет погашения государственных кредитов, предоставленных СССР и РФ. По товарам, ввозимым в РФ в этих целях, установлены налоговые льготы.

Несмотря на финансовые проблемы РФ продолжала предоставлять кредиты другим государствам. С укреплением финансового положения России объемы кредитования несколько увеличились. В 2006 г. программа предоставления РФ государственных кредитов иностранным государствам, их юридическим лицам предусматривает расходы федерального бюджета в размере 746 млн долл. Из этой суммы Республике Болгарии предполагается предоставить кредит в размере 3,262 млн долл., Социалистической Республике Вьетнам — 44,780 млн долл., Республике Индии — 422,191 млн долл., КНР — 28,290 млн долл., Республике Куба — 147,5 млн долл.

7.6. Субфедеральный государственный кредит

Как и Российская Федерация, субъекты РФ могут вступать в кредитные отношения в качестве заемщиков, кредиторов и гарантов. В количественном отношении преобладает заемная деятельность.

Займы субъектов Российской Федерации

Государственные заимствования субъектов РФ, муниципальные заимствования — это займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства соответственно субъекта РФ или муниципального образования как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в валюте обязательств (ст. 90 БК РФ).

Совокупность долговых обязательств субъекта РФ образует *государственный долг субъекта РФ*. Долговые обязательства субъекта РФ могут существовать в форме (ст. 99 БК РФ):

- кредитных соглашений и договоров;
- государственных займов субъектов РФ, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг субъекта РФ;
- договоров и соглашений о получении субъектом РФ бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- договоров о предоставлении государственных гарантий субъекта РФ;
- соглашений и договоров, в том числе международных, заключенных от имени субъекта РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств субъекта РФ прошлых лет.

Долговые обязательства субъекта РФ не могут существовать в иных формах, за исключением перечисленных выше.

Субъекты РФ получили право заимствовать средства в соответствии с Законом РФ 1993 г. № 4807-1 из иных бюджетов, у коммерческих банков или выпускать займы на инвестиционные цели. Этот же Закон предусматривал, что максимальный размер соотношения общей суммы займов, кредитов, иных долговых обязательств соответствующего бюджета и объема его расходов будет устанавливаться дополнительно. Такая мера вполне оправданна, поскольку опыт развитых стран Запада дает многочисленные примеры банкротства отдельных территорий, в том числе и таких крупных городов, как Нью-Йорк. Однако длительное время заемная деятельность территорий в пределах нашего государства законодательно не ограничивалась.

Первые ограничения заемной деятельности субъектов Федерации были установлены указами Президента РФ. Однако они касались только тех субъектов, которые размещали свои заимствования

на внешних рынках. Бюджетный кодекс РФ ввел следующие ограничения:

(1) предельный объем государственного долга субъекта Федерации не должен превышать (как и муниципального долга) объем доходов соответствующего бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы (ст. 107);

(2) предельный объем расходов на обслуживание долга субъекта Федерации не должен превышать 15% объема расходов его бюджета (аналогичные ограничения установлены и для муниципалитетов) (ст. 111).

Если при исполнении бюджета субъекта Федерации нарушаются требования, регулирующие предельные объемы расходов на обслуживание и погашение государственного долга (ст. 111 БК РФ) и субъект Федерации не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, Бюджетный кодекс (ст. 112) допускает:

- назначение проверки исполнения бюджета субъекта РФ;
- передачу исполнения бюджета субъекта РФ под контроль Министерства финансов РФ;
- принятие других мер, предусмотренных бюджетным законодательством.

Внутренние займы субъектов Федерации В середине 90-х годов объемы заимствований территорий быстро увеличивались. Среди регионов, выпустивших и успешно разместивших займы, были не только экономически развитые регионы, такие, как Татарстан, Московская область, Санкт-Петербург, Москва, но и экономически слабые регионы. Средства, привлекаемые путем выпуска ценных бумаг, явились важным источником финансирования расходов бюджета для ряда территорий, например для г. Санкт-Петербурга, Ленинградской области, Астраханской области.

Для привлечения средств субъекты Федерации в основном выпускали среднесрочные и краткосрочные ценные бумаги. Заемные инструменты делились следующим образом: по типу ГКО — 58,9%; инвестиционные облигации — 12,9%; жилищные облигации — 10,5%; многоцелевые облигации 10,1%; казначейсткие обязательства — 1,6%; казначейские сертификаты — 1,3%; телефонные облигации — 0,2%; прочие обязательства — 4,5%.

Не у всех субъектов, вступивших на путь региональных заимствований, все проходило гладко. За исключением займов Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Нижегородской областей, неудачи большинства эмитентов состояли в том, что им не удавалось

разместить выпуски целиком, что, во-первых, корректировало в нежелательную сторону ожидаемый объем бюджетных поступлений, а во-вторых, не позволило реализовать программы, под которые и осуществлялись заимствования. Наконец, многие столкнулись с трудностью своевременного погашения долговых обязательств, что дестабилизировало финансовый рынок.

Обобщая причины неудач субфедеральных займов, можно выделить следующие:

(1) отсутствие мониторинга по изучению емкости регионального рынка;
(2) недостаточно профессиональное размещение и непроработанность андеррайтинга;
(3) давление со стороны более конкурентоспособных ГКО;
(4) региональная замкнутость при размещении займов и отсутствие выхода на сопредельные территории. Построение интегрированной межрегиональной системы фондового рынка позволило облегчить процесс реализации облигаций;
(5) параллельное использование нескольких инструментов заимствования (облигаций и векселей), рассеивающих активность инвесторов.

После 18 августа 1998 г. многие субъекты РФ также были вынуждены прибегнуть к реструктуризации своей задолженности. В настоящее время рынок субфедеральных займов активно развивается. По состоянию на начало 2006 г. в обращении находятся облигации займов субъектов РФ и муниципальных займов на сумму около 130 млрд руб., причем почти 50% регионального рынка составляют обязательства Москвы, т.е. около 50 млрд руб. Объемы займов субъектов РФ, кроме Москвы, представлены в табл. 7.3.

Таблица 7.3. **Займы субъектов РФ, находящиеся в обращении по состоянию на 6 февраля 2006 г.**

Субъект Федерации — эмитент	*Объем, млн руб*
1	2
Республика Башкортостан	500
Белгородская обл.	2320
Волгоградская обл.	1700
Воронежская обл.	1100
Иркутская обл.	4275
Кабардино-Балкария	500
Калужская обл.	300
Карелия	950

Продолжение табл. 7.3

1	2
Кировская обл.	400
Костромкая обл.	800
Краснодарский край	1000
Красноярский край	4500
Ленинградская обл.	2100
Липецкая обл.	300
Республика Марий Эл	200
Московская обл.	25600
Нижегородская обл.	3500
Новосибирская обл.	6000
Республика Коми	3200
Самарская обл.	4370
Санкт-Петербург	8200
Тверская обл.	1800
Томская обл.	2000
Удмуртия	1000
Хабаровский край	1700
Чувашия	1250
Якутия	5800
Ямало-Ненецкий авт. округ	1800
Ярославская обл.	3500

Наряду с субъектами РФ размещают займы и *муниципалитеты*. В частности, в Московской области в обращении находятся займы Клинского, Ногинского и Одинцовского районов.

Находятся в обращении займы Ангарска, Барнаула, Волгограда, Казани, Красноярска, Нижнего Новгорода и других городов.

Внешние займы территорий Впервые разрешение на выпуск внешних займов территориями было предоставлено Указом Президента РФ «О выпуске внешних облигационных займов органов исполнительной власти городов Москвы, Санкт-Петербурга и Нижегородской области» от 4 апреля 1997 г. № 304. В соответствии с этим Указом приказом Министерства финансов РФ от 8 апреля 1997 г. № 32н были утверждены стандарты эмиссии внешних облигационных займов органов исполнительной власти городов Москвы, Санкт-Петербурга и Нижегородской области.

Позднее разрешения на размещение внешних облигационных займов было дано Орловской, Челябинской, Самарской областям и другим субъектам РФ. Однако на практике только три первые территории и успели разместить валютные займы до кризиса 1998 г.

Полученные средства были вложены в инвестиционные проекты, признанные приоритетными для данных субъектов. Так, Нижний Новгород осуществил финансирование производства автобусов марки «ПАЗ», автомобилей «Соболь», восьмиместных гражданских самолетов «Гжель», строительства мясокомбината.

В связи со значительным увеличением курса доллара по отношению к рублю субъекты РФ — заемщики испытывали сложности с погашением своих долговых обязательств. Несмотря на это Москва и Санкт-Петербург своевременно и в полном объеме осуществляли платежи. Только Нижегородская область допустила просрочку, она впервые не выполнила своих обязательств в октябре 1999 г.

По состоянию на 1 января 2006 г. внешние долги субъектов РФ составляют около 1 млрд долл. При этом ценные бумаги в иностранной валюте отсутствуют, а задолженность складывается за счет полученных банковских кредитов.

Субъекты Федерации как кредиторы Субъекты РФ, как и сама РФ, имеют право предоставлять бюджетные кредиты и государственные гарантии и на практике этим правом пользуются. Законы о бюджетах большинства субъектов РФ обычно предусматривают предоставление кредитов предприятиям, находящимся на их территориях, а также муниципальным образованиям.

Например, законом Воронежской области об областном бюджете на 2005 г. № 93-ОЗ предусмотрено предоставление бюджетных кредитов:

- предприятиям и организациям, осуществляющим реализацию высокоэффективных проектов, размещаемых на конкурсной основе в рамках «Программы экономического и социального развития Воронежской области на 2002—2006 годы»;
- сельскохозяйственным товаропроизводителям и организациям АПК всех форм собственности на сезонное кредитование для закупки отечественного сельскохозяйственного сырья для промышленной переработки, горючесмазочных материалов, минеральных удобрений, средств защиты растений и других материальных ресурсов;
- предприятиям и организациям, осуществляющим выполнение областного заказа;
- предприятиям, осуществляющим оказание помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям области в приобретении нефтепродуктов на проведение весенне-полевых и уборочных работ.

Плата за пользование бюджетными кредитами законом о бюджете Воронежской области на 2005 г. установлена в размере одной

четвертой ставки рефинансирования ЦБ РФ, действующей на день заключения договора о предоставлении бюджетного кредита.

Законом г. Москвы «О бюджете города Москвы на 2005 г.» № 85 от 15 декабря 2004 г. (ст. 32) признано целесообразным дальнейшее применение практики бюджетного кредитования в 2005 г. для покрытия расходов на поддержку промышленности, осуществления инвестиционной деятельности, поддержку и развитие малого предпринимательства, поддержку туризма, продовольственное обеспечение города, участие города Москвы в формировании фонда инвестиционного развития регионов Центрального федерального округа РФ, а также при расходовании средств экологического фонда и фондов развития территорий г. Москвы.

Закон о бюджете г. Москвы на 2005 г. определяет лимиты предоставления бюджетных кредитов в части сроков возврата, выходящих за пределы 2005 г., по следующим направлениям расходов:

- поддержка и развитие малого предпринимательства в объеме 35 млн руб.;
- поддержка промышленности — до 2465 млн руб.;
- осуществление инвестиционной деятельности — до 2000 млн руб.;
- поддержка туризма — до 43 млн руб.

Процентная ставка по бюджетным кредитам установлена на уровне не ниже одной четвертой ставки рефинансирования ЦБ РФ.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Объясните понятие «государственным кредит»?
2. С какой целью государство заимствует средства и предоставляет кредиты?
3. Дайте классификацию государственных ценных бумаг.
4. Как осуществляется управление государственным кредитом?
5. Как осуществляется бюджетное кредитование?
6. Могут ли субъекты РФ заимствовать средства и в каких формах?
7. Как субъекты РФ участвуют в кредитных отношениях?
8. Как регулируется заемная деятельность субъектов РФ?

Глава 8

РАСХОДЫ БЮДЖЕТА

Расходы бюджета представляют собой затраты, возникающие в связи с выполнением государством своих задач и функций. Эти затраты выражают экономические отношения, на основе которых происходит процесс использования средств централизованного фонда денежных средств государства по различным направлениям.

Экономическая сущность расходов бюджета проявляется во многих видах. Каждый вид расходов обладает качественной и количественной характеристикой. При этом качественная характеристика, отражая экономическую природу явления, позволяет установить назначение бюджетных расходов, количественная — их величину.

Конкретные виды бюджетных расходов определяются рядом факторов: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюджета с народным хозяйством, административно-территориальным устройством государства, формами предоставления бюджетных средств и т.д. Сочетание этих факторов порождает ту или иную систему расходов бюджета любого государства на определенном этапе социально-экономического развития.

8.1. Классификация расходов бюджета

Для выяснения роли и значения бюджетных расходов в экономической жизни общества их классифицируют по определенным признакам. Умелое использование данных, сгруппированных по элементам бюджетной классификации, позволяет видеть реальную картину движения бюджетных ресурсов и активно влиять на ход экономических и социальных процессов. Сопоставление плановых и отчетных данных, сравнение и анализ соответствующих показателей дают возможность делать обоснованные выводы и предложения об использовании бюджетных фондов, сосредоточении основных денежных ресурсов на ключевых направлениях экономического и социального развития.

Детализация, группировка доходов и расходов облегчают проверку включаемых в бюджет данных, сопоставление смет однородных ведомств, учреждений и бюджетов за несколько лет, определение динамики расходов и их удельного веса, а также степени удовлетворения каких-либо потребностей.

Классификация создает условия для объединения смет и бюджетов в общие своды, облегчает их рассмотрение и экономический анализ, упрощает контроль за исполнением бюджета, полной и своевременной аккумуляцией средств, использованием их по целевому назначению. Она дает возможность сопоставлять расходы по отчетам об исполнении бюджета, что способствует соблюдению финансовой дисциплины, экономному расходованию средств, контролю за выполнением финансовых планов.

В условиях самостоятельности всех звеньев бюджетной системы классификация дает основу для единого методологического подхода к составлению и исполнению всех видов бюджетов, для сравнимости бюджетных показателей в отраслевом и территориальном разрезе.

Бюджетная классификация обязательна для всех учреждений и организаций и строится в соответствии с требованиями, определенными бюджетным законодательством Российской Федерации.

Изменения, происшедшие в бюджетной практике и связанные с изменениями в системе государственного устройства и управления, с самостоятельностью всех видов бюджетов, расширением прав органов государственного и местного управления в составлении и исполнении своих бюджетов, изменением в расходной части бюджетов, а также расшифровкой отдельных статей доходов и расходов, потребовали введения новой бюджетной классификации. В августе 1996 г. был принят Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» (№115-ФЗ), а в 2005 г. был принят Федеральный закон о внесении изменений в этот Закон и БК РФ.

Важнейшим требованием к новой классификации была простота, наглядность и более четкое отражение источников доходов бюджета и направления средств. Необходимо было дать более подробную расшифровку подразделений классификации, особенно в части расходования средств. Важной задачей новой классификации было обеспечение международной сопоставимости состава и структуры показателей бюджета, их истинного содержания (в первую очередь это относилось к показателям бюджетных расходов).

В теории и практике существует несколько признаков классификации расходов бюджета.

1. Применяется *экономическая* классификация расходов бюджета, показывающая их влияние на процесс расширенного воспроиз-

водства. В этом случае выделяются текущие и капитальные бюджетные расходы. *Текущие расходы* представляют собой часть расходов бюджета, обеспечивающих текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций. Эти расходы включают затраты на государственное потребление (содержание экономической и социальной инфраструктуры, государственных отраслей народного хозяйства, закупки товаров и услуг гражданского и военного характера, текущие расходы государственных учреждений), текущие субсидии нижестоящим органам власти, государственным и частным предприятиям, трансфертные платежи, выплату процентов по государственному долгу и другие расходы. Эти расходы в основном соответствуют затратам, отраженным в обычном бюджете или бюджете текущих расходов.

Капитальные расходы бюджета — это денежные затраты государства, связанные с финансированием инновационной и инвестиционной деятельности. Они включают: расходы, предназначенные для инвестиций в действующие и вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой, расходы на проведение капитального ремонта, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается государственное и муниципальное имущество. Большинство этих расходов, как правило, отражается в бюджете развития.

Кроме того, в качестве самостоятельного направления расходования бюджетных средств в рамках экономической классификации на капитальные затраты и для их большей детализации в их составе выделяются три группы расходов: (1) поступление нефинансовых активов; (2) поступление финансовых активов; (3) выбытие финансовых активов.

2. Важное значение имеет *функциональная классификация* расходов бюджета, отражающая сферы общественной деятельности, в которые направляются денежные средства. При этом все расходы подразделяются на следующие крупные разделы:

(1) общегосударственные вопросы;
(2) национальная оборона;
(3) национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
(4) национальная экономика;
(5) жилищно-коммунальное хозяйство;
(6) охрана природной среды;

(7) образование;
(8) культура, кинематография, средства массовой информации;
(9) здравоохранение и спорт;
(10) социальная политика;
(11) межбюджетные трансферты.

Такая классификация наглядно отражает роль государства в различных отраслях общественной жизни, в которых государство выполняет свои функции.

3. *Ведомственная классификация* позволяет выделить соответствующие министерства, другие государственные учреждения или юридические лица, которые являются прямыми получателями бюджетных средств. Такая классификация расходов бюджета показывает наиболее мобильные изменения в структуре расходов, связанные с изменением системы управления.

Классификации расходов по *целевому назначению*, т.е. по конкретным видам затрат, создает предпосылки для рационального использования бюджетных средств, является необходимой базой для осуществления эффективного и действенного контроля за использованием бюджетных ассигнований.

4. В соответствии с *территориальной классификацией* расходов в Российской Федерации расходы бюджета подразделяются на расходы федерального бюджета, расходы бюджетов субъектов Федерации и расходы местных бюджетов.

8.2. Организация бюджетных расходов

Расходы бюджета осуществляются с помощью бюджетного финансирования и кредитования.

Бюджетное финансирование: принципы, способы и реформы Основной системой предоставления денежных средств предприятиям, организациям и учреждениям на проведение мероприятий, предусмотренных бюджетом, является *бюджетное финансирование*, основанное на определенных принципах, характеризующееся специфическими формами и методами предоставления средств.

Принципы бюджетного финансирования играют важную роль в организации рациональной системы бюджетного финансирования. К ним относятся:

(1) получение максимального эффекта при минимуме затрат, бюджетные средства должны предоставляться лишь при условии обеспечения наибольшей результативности от их использования. Этот эффект может выражаться, с одной сто-

роны, в решении различных задач социально-экономического развития страны, а с другой — в обратном притоке в бюджет денежных средств за счет роста доходов получателей бюджетных ассигнований;

(2) целевой характер использования бюджетных ассигнований. Бюджетополучателям средства из бюджета перечисляются только на основе утвержденного бюджета, причем на заранее обусловленные цели. Строгое соблюдение этого принципа препятствует неэффективному использованию бюджетных ассигнований;

(3) предоставление бюджетных средств в меру выполнения производственных и других показателей и с учетом использования ранее отпущенных ассигнований. Зависимость бюджетного финансирования от выполнения показателей позволяет финансовым органам осуществлять действенный и эффективный контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений;

(4) безвозвратность бюджетного финансирования. Предоставление средств без условия их обязательного возврата в бюджет;

(5) бесплатность бюджетного финансирования: выделение бюджетных средств без уплаты государству каких-либо доходов в виде процента или других видов оплаты ассигнований.

В практике бюджетных ассигнований используются два *способа* бюджетного финансирования:

(1) финансирование по системе «*нетто-бюджет*» — выделяется на довольно ограниченный круг затрат, предусмотренных утвержденным бюджетом;

(2) финансирование по системе «*брутто-бюджет*» — применяется для предприятий и организаций, полностью состоящих на бюджетном финансировании. В этом случае бюджетные средства предоставляются на все виды расходов, которые связаны как с текущим содержанием, так и с расширением деятельности бюджетных учреждений.

Указанные способы предоставления денежных средств осуществляются при помощи следующих *форм* бюджетного финансирования:

(1) ассигнований на содержание бюджетных учреждений;

(2) средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным и муниципальным контрактам;

(3) трансфертов населению;

(4) ассигнований на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных действующими законами и правовыми актами;

(5) ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
(6) ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;
(7) субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
(8) межбюджетных трансфертов;
(9) инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
(10) средств на обслуживание долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Важным элементом бюджетного финансирования являются *методы предоставления средств из бюджета*. С их помощью финансовые органы обеспечивают денежными средствами предусмотренные бюджетом мероприятия, осуществляют перераспределение средств в целях достижения других результатов их использования, регулируют складывающиеся пропорции в использовании финансовых ресурсов.

Направления бюджетного финансирования и бюджетные нормы Расходы, производимые государством в сфере материального производства, жилищно-коммунальном хозяйстве, относятся к расходам на *финансирование реального сектора экономики* страны.

Бюджетные средства предоставляются министерствам, ведомствам и предприятиям на затраты по расширению производства (капитальные вложения), обеспечение простого воспроизводства (субсидии, дотации и трансферты), операционные и прочие расходы.

Расходы на финансирование народного хозяйства планируются по министерствам, ведомствам и предприятиям и одновременно предусматриваются по целевому назначению.

Основная часть бюджетных средств выделяется приоритетным отраслям народного хозяйства, к которым относятся топливная промышленность, энергетика, сельское хозяйство и транспорт.

С точки зрения целевого использования бюджетных средств наибольшее значение для развития экономики имеют расходы на финансирование капитальных вложений. Финансирование капитальных вложений — предоставление денежных средств на создание новых и расширение действующих основных фондов производственного и непроизводственного назначения. В связи с ограниченностью бюджетных ресурсов денежные средства выделяются на ограниченный круг инвестиций, включенных в целевые программы или осуществляемых по решению исполнительных органов власти.

Важное направление расходов на финансирование экономики — выплата различных субсидий, дотаций и субвенций юридическим лицам. Эти средства выделяются для покрытия различных текущих расходов и убытков государственных, муниципальных и частных предприятий. Основная часть этих расходов направляется в угольную промышленность, агропромышленный комплекс, жилищно-коммунальное хозяйство, городской транспорт и другие отрасли народного хозяйства.

Расходы на *социальные нужды* связаны с выполнением государством социальных функций. Эти расходы подразделяются на следующие его основные группы:

(1) образование;
(2) культура, кинематография, средства массовой информации;
(3) здравоохранение и спорт;
(4) социальная политика.

Расходы на социальные нужды определяются на основе принципов *сметного планирования*. Финансируются эти расходы по конкретным мероприятиям и видам затрат. Объем расходов определяется на основе взаимосвязанных друг с другом смет, разрабатываемых в учреждениях непроизводственной сферы, и расчетов ассигнований, составляемых в финансовых органах. В основе расчетов — показатели деятельности учреждений, характеризующие обслуживаемые контингенты (количество учащихся, учебных групп, классов, число коек, проведенных операций и т.п.) При этом учитывается время функционирования в течение года. Эти показатели служат расчетными единицами. Денежный расход на расчетную единицу устанавливается по норме, обеспечивающей функционирование и развитие бюджетного учреждения.

Основной принцип расходования бюджетных средств — строгое их *регламентирование* по назначению и времени. Учреждение не вправе использовать денежные средства на цели, не предусмотренные сметой. Расходы сметы бюджетных учреждений включают закрытый перечень затрат, в состав которых входят:

- оплата труда работников;
- начисления на оплату труда (единый социальный налог и страховые взносы в государственные внебюджетные фонды);
- трансферты населению (пенсии, стипендии, пособия, компенсации и другие социальные выплаты, установленные законодательством);
- командировочные и иные компенсационные выплаты работникам;
- оплата товаров, работ и услуг.

Указанные расходы осуществляются по установленным *нормам расходов*, которые представляют собой выраженную в определенной сумме денежных средств меру удовлетворения конкретной потребности. Применяются разнообразные виды денежных норм:

(1) нормы, основанные на натуральных показателях использования материальных ценностей (нормы расходов на питание, приобретение медикаментов, мягкого инвентаря, форменной одежды и т.д.). Такие нормы представляют собой денежное выражение материальных норм;

(2) обобщенные индивидуальные выплаты — заработная плата, пенсии, стипендии, командировочные;

(3) нормы, построенные опытно-статистическим способом на основе обобщения показателей расхода средств в прошлые периоды и с учетом бюджетных возможностей.

По степени сложности нормы подразделяются на простые (отдельный вид расхода) и комбинированные, или укрупненные, охватывающие совокупность видов расходов, образующих статью, несколько родственных статей или все расходы учреждения. В современных условиях все большее значение приобретают укрупненные нормы расходов, охватывающие все виды затрат бюджетных учреждений. Использование таких норм позволяет ориентировать работу этих учреждений на достижение конечных результатов: обучение детей, подготовку специалистов, оказание помощи больным. Кроме того, применение укрупненных норм расширяет самостоятельность учреждений по использованию бюджетных средств на различные направления расходов и повышает их заинтересованность в рациональном и экономном использовании ресурсов.

Бюджетные нормы подвергаются изменениям под влиянием многих факторов. Увеличение норм связано с изменением системы цен и тарифов, ростом заработной платы в народном хозяйстве, с появлением дополнительных возможностей по финансированию бюджетных расходов.

При планировании и финансировании расходов бюджетных учреждений на закупки товаров, работ и услуг учитывается, что все эти закупки на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются исключительно на основе государственных и муниципальных контрактов — договоров, заключенных органами государственной власти, местного самоуправления или бюджетными учреждениями с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд, предусмотренных бюджетом, размещенных, как правило, на конкурсной основе и включающих обязательное условие о выплате неустойки исполнителем при нарушении его условий.

Смета является финансовым планом бюджетных учреждений. На основе смет финансовые органы определяют объем расходов на социальные нужды, который включается в состав бюджета на текущий год.

Часть расходов на социальные нужды финансируется из бюджета в ином порядке. Так, например, обеспечивается недостаток средств театрально-зрелищных предприятий и средств массовой информации. Услуги этих предприятий являются платными, но собственных доходов недостаточно для покрытия всех расходов. Разница между расходами и доходами предприятий подлежит возмещению из бюджета.

Расходы на национальную оборону вытекают из функций государства. Общий размер и уровень расходов на оборону зависит от различных внутренних и внешних факторов: международной обстановки; протяженности и характера границ, обусловленных размерами территории страны; современного развития военного дела и состояния технической оснащенности армии и флота, необходимости повышения уровня жизни личного состава и проведения социально-культурных мероприятий в Вооруженных Силах; экономических возможностей страны.

Расходы на оборону, хотя и являются необходимыми, носят непроизводительный характер, а потому государство стремится создать путем проведения миролюбивой внешней политики такие условия, при которых появляется возможность сокращать военные расходы.

Предусмотренная бюджетом группа расходов на национальную оборону включает в основном прямые военные расходы, проходящие через Министерство обороны РФ. В их состав входят расходы на содержание армии и флота (выплата денежного довольствия военнослужащим, заработной платы рабочим и служащим, затраты на боевую и спортивную подготовку, хозяйственные расходы и т.д.), расходы на закупку вооружений и военной техники, расходы на капитальное строительство, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, расходы на выплату пенсий и пособий военнослужащим и прочие затраты. Часть средств направляется на покрытие доли Российской Федерации в общих военных расходах государств — членов СНГ.

Все эти расходы отражаются в специальной смете Министерства обороны РФ, которая затем включается в состав федерального бюджета. Особенность планирования расходов в первую очередь определяется общим объемом расходов в целом по Министерству обороны, а затем уже составляются сметы военных округов и воин

ских частей. Такой порядок связан с тем, что большая часть военных расходов финансируется Министерством обороны РФ централизованно (оплата вооружения, военной техники, горючего, продовольствия и т.п.).

Часть прямых военных расходов финансируется по другим подразделениям расходов бюджета. Так, содержание внутренних и пограничных войск, органов безопасности финансируется по разделу «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства». Планирование и финансирование этих расходов осуществляются в сметном порядке.

Косвенные военные расходы в бюджете включают в основном выплаты пенсий и пособий ветеранам Вооруженных Сил и их семьям. Эти затраты финансируются по разделам «Социальная политика».

Расходы на управление, входящие в состав расходов на общегосударственные вопросы, включают следующие группы расходов:

- на содержание правоохранительных органов, судов и органов прокуратуры. Осуществляются для обеспечения общественной безопасности;
- на содержание органов государственной власти. Выступают в качестве финансовой базы деятельности Федерального Собрания РФ, Администрации Президента РФ и Конституционного суда РФ;
- на содержание органов государственной власти. Включают затраты Правительства РФ, республиканских министерств и ведомств, представительных и исполнительных органов субъектов Федерации и местного самоуправления, дипломатических учреждений и других ведомств;
- на проведение выборов и референдумов. Включают все затраты на выборы народных депутатов, президента, народных судей и проведения референдумов;
- прочие расходы, проходящие по другим разделам бюджетных расходов.

Планирование и финансирование расходов на управление осуществляются так же, как и расходов на социальные нужды.

Бюджетное кредитование Наряду с безвозмездным бюджетным финансированием в настоящее время развивается бюджетное кредитование. Оно осуществляется в следующих формах:

(1) бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и платежей и других обязательств);

(2) кредитов и займов внутри страны за счет государственных внешних заимствований;
(3) кредитов иностранным государствам.

Бюджетные кредиты занимают промежуточное положение между банковскими кредитами и бюджетным финансированием. В отличие от бюджетного финансирования эти кредиты выдаются с условием возвратности, но проценты по ряду таких ссуд не взимаются.

Бюджетные кредиты могут предоставляться как государственным и муниципальным предприятиям, так и частным юридическим лицам. В первом случае бюджетные кредиты предоставляются на условиях и в пределах лимитов, предусмотренных в бюджете. Во втором случае бюджетный кредит предоставляется на основании договора и только при условии предоставления заемщиком обеспечения исполнения своего обязательства по возврату кредита. Способами обеспечения исполнения обязательств по возврату кредита могут быть только банковские гарантии, поручительство, залог имущества, в том числе в виде акций, иных ценных бумаг, паев, в размере не менее 100% предоставляемого кредита. Обеспечение исполнения обязательств должно иметь высокую степень ликвидности. Обязательные условия предоставления бюджетного кредита — проведение предварительной проверки финансового состояния заемщика финансовым органом и отсутствие просроченной задолженности по ранее выданным бюджетным кредитам.

При утверждении бюджета на очередной год указываются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок их предоставления. Одновременно с этим устанавливаются лимиты предоставления бюджетных кредитов на срок в пределах года и на срок, выходящий за пределы бюджетного года, а также ограничения по возможным субъектам-заемщикам.

Бюджетные кредиты могут также предоставляться бюджетам других уровней на возвратной и возмездной основах на срок до одного года в объеме, утвержденном законом о бюджете на очередной финансовый год.

Основания, порядок предоставления, использования и возврата указанных бюджетных кредитов устанавливаются законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами исполнительных органов. Предоставление бюджетных кредитов осуществляется по процентной ставке, устанавливаемой законом о бюджете на очередной финансовый год.

В случае, если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленный срок, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций из фондов финансовой поддержки, а также за счет отчислений от фе-

деральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в региональные и местные бюджеты.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Перечислите основные классификации расходов бюджета.
2. Назовите принципы бюджетного финансирования.
3. Сравните известные вам способы бюджетного финансирования.
4. Перечислите формы бюджетного финансирования и кредитования.
5. Охарактеризуйте основные принципы бюджетного финансирования.
6. Что такое сметные расходы и сметное финансирование?
7. Поясните значение и охарактеризуйте виды норм, применяемых при планировании и финансировании бюджетных расходов.
8. Что представляют собой бюджетные кредиты?

Глава 9

ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

9.1. Социально-экономическое значение социально-бытовой инфраструктуры

Социально-бытовая инфраструктура: роль и значение В результате развивающегося процесса общественного разделения труда в отраслях народного хозяйства все более обособляются отрасли, главное назначение которых — выполнение обслуживающих функций. Предприятия, организации и учреждения, осуществляющие обслуживающие функции, составляют инфраструктуру народного хозяйства. Социально-бытовую инфраструктуру составляют предприятия, организации и учреждения, предоставляющие социально-культурные и жилищно-коммунальные, торговые, бытовые услуги. Часть услуг, главным образом коммунально-бытовых, предприятия социально-бытовой инфраструктуры предоставляют также предприятиям сферы материального производства для осуществления непрерывного процесса производства.

В социально-бытовую инфраструктуру входят не только все отрасли непроизводственной сферы, но и некоторые отрасли сферы материального производства. Таким образом, *социально-бытовая инфраструктура* — это комплекс отраслей производственной и непроизводственной сфер народного хозяйства, обслуживающих население и основное производство.

Социально-бытовая инфраструктура включает: просвещение, здравоохранение и физическую культуру, социальное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, торговлю и общественное питание, бытовое обслуживание населения.

Развитие инфраструктуры находится в зависимости от уровня развития материального производства, объема созданного здесь национального дохода и его распределения между производственной,

и непроизводственной сферами. Вместе с тем инфраструктура оказывает всестороннее влияние на производительные силы. В условиях все усиливающегося процесса общественного разделения труда практически невозможно функционирование отраслей материального производства без социально-бытовой инфраструктуры. Материальные и духовные блага, предоставляемые предприятиями и учреждениями социально-бытовой инфраструктуры, удовлетворяя личные потребности людей, являются важнейшим фактором воспроизводства рабочей силы и интенсификации производства. Инфраструктура все в большей степени становится социальным ускорителем экономического развития.

Особенно возросла роль инфраструктуры в условиях научно-технической революции. От состояния инфраструктуры все более зависят темпы роста производства и его эффективность.

При рассмотрении вопроса о месте инфраструктуры в общественном производстве следует исходить из положения, что между производственной сферой и инфраструктурой имеются многогранные и многоплановые прямая связь и взаимозависимость.

С расширением масштабов производства и общественного разделения труда, развитием научно-технического прогресса, производственных и общественных отношений, сопровождающихся изменением структуры потребления и ростом социальных потребностей населения, значение инфраструктуры неуклонно возрастает. Свидетельством тому служит рост производительных сил, используемых в этой сфере народного хозяйства. Затрачиваемый в инфраструктурных отраслях живой труд увеличивает объем национального дохода страны. При этом вклад этих отраслей в объем произведенного национального дохода растет.

Научно-технический прогресс, развитие автоматизации и механизации производства будут способствовать высвобождению трудовых ресурсов в основных отраслях народного хозяйства и переводу их в инфраструктурные отрасли и главным образом в отрасли социально-бытовой инфраструктуры, где возможности автоматизации не очень велики, а фондовооруженность труда пока ниже, чем в материальном производстве. Имеется достаточное число примеров, свидетельствующих об экономическом эффекте в народном хозяйстве от повышения уровня развития социально-бытовой инфраструктуры.

Инфраструктура способствует снижению потерь рабочего времени. Это достигается максимальным использованием календарного рабочего времени за счет уменьшения заболеваемости работников. Своевременное проведение профилактических и других мероприятий уменьшает заболеваемость трудящихся, что обеспечивает дополнительный прирост национального дохода.

Инфраструктура — важный фактор повышения производительности труда. Влияние непроизводственной сферы на производительность труда связано и с уровнем знаний работника. Степень профессионального мастерства рабочего в значительной степени зависит от общеобразовательного уровня. У рабочих со средним образованием производительность труда на 25—35% выше, чем у рабочих с образованием 5—8 классов. С ростом образовательного ценза возрастает способность к повышению производительности труда, увеличению объема национального дохода.

Инфраструктура оказывает влияние на производительность труда не только через систему образования. Здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание и другие отрасли создают условия для сохранения и повышения работоспособности человека.

Особенно велика роль социально-бытовой инфраструктуры в повышении эффективности использования внерабочего времени населения, которое необходимо для отдыха, социального развития человека, формирования его семьи и т.д.

Одна из главных целей развития инфраструктуры — предоставление населению услуг для высвобождения их свободного времени, которое может быть им использовано более рационально, с пользой для индивидуума и всего общества в целом.

И наконец, ни с чем не сравнима роль инфраструктуры в духовном развитии человека, в совершенствовании социальных отношений. Этим целям подчинена деятельность социально-культурных учреждений.

Проблема формирования и использования общественных фондов потребления Наличие производительных сил экономического потенциала в государстве позволяет создавать фонд потребления и направлять его на народное благосостояние. Важной частью фонда потребления национального дохода являются *общественные фонды потребления*, которые представляют собой форму безвозмездного для населения распределения материальных и духовных благ. Одним из назначений средств общественных фондов потребления является финансовое обеспечение социально-бытовой инфраструктуры.

Проблема использования общественных фондов потребления имеет несколько аспектов, в том числе: бюджетный и ведомственный (распределение этих средств по бюджетным и ведомственно-корпоративным каналам); территориальный (распределение средств между регионами); социальный (распределение средств между социальными слоями населения).

Более 80% средств общественных фондов потребления — это бюджетные средства. Поэтому вполне естественно, что и распределяются эти фонды в основном через бюджетную систему. Остальная часть средств формируется за счет средств, выделяемых ведомствами, предприятиями на социальное развитие своих работников.

Перспективы развития общественных фондов потребления — в значительной степени это перспективы развития бюджета.

Следовательно, проблема формирования и использования этих фондов в основном должна рассматриваться сквозь призму бюджета. Эта проблема имеет количественный и качественный аспекты.

Количественный аспект заключается в том, чтобы определить часть бюджетных ресурсов, которая должна и может направляться на финансирование социально-бытовых услуг, предоставляемых населению на бесплатных или льготных условиях. Решение этой проблемы зависит от экономических, социальных и политических задач, стоящих перед обществом на отдельных исторических этапах, от наличия в распоряжении государства соответствующих ресурсов. Не следует исключать при этом аспект использования средств из этих фондов, т.е. речь идет о наиболее эффективном их направлении и с наибольшей пользой для общества в целом, всех его слоев и каждого члена в отдельности.

В этой связи интерес представляют следующие вопросы.

- Какие каналы использования общественных фондов потребления наиболее эффективны (бюджетные или ведомственные)?
- Какое звено бюджетной системы следует брать в качестве основного канала распределения средств общественных фондов потребления?

С решением этих проблем связано не только эффективное использование средств, но и повышение роли территориальных органов власти в экономическом и социальном развитии общества, дальнейшее развитие демократии в нашей стране.

Качественный аспект использования общественных фондов потребления связан с укреплением материально-финансовой базы территориальных органов власти и подведомственных им учреждений, с повышением нормативов бюджетных расходов на отдельные виды услуг, оказываемых населению, с повышением качества самих услуг.

Как уже отмечалось, средства общественных фондов потребления в значительной части поступают населению по бюджетным каналам. Такой путь демократичен и обеспечивает всем членам общества равные возможности в использовании этих фондов.

Ведомственно-корпоративный путь распределения общественных фондов потребления также правомерен, хотя доля средств ведомств невелика в общем объеме данных фондов. На разных этапах истории нашего государства этот канал распределения имел большее или меньшее значение, его роль особенно возрастала в экстремальные периоды развития государства (войны, периоды послевоенного восстановления народного хозяйства). Этот путь давал возможность максимально, при имеющихся у государства ресурсах, обеспечить работников ведущих отраслей народного хозяйства услугами учреждений и предприятий сферы обслуживания.

Однако на современном этапе в условиях становления рыночной экономики в стране ведомственно-корпоративный канал создания и распределения общественных фондов потребления и финансирования социально-бытовой инфраструктуры резко сократился. Предприятия не имеют достаточных средств для финансирования принадлежащих им объектов социально-культурного и жилищно-коммунального назначения. Поэтому происходит массовая передача таких объектов в ведение территориальных органов власти. В перспективе даже после преодоления экономического кризиса роль этого канала вряд ли существенно возрастет. Предприятия вряд ли смогут восстановить в прежнем объеме сеть ведомственных социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов и за счет выделяемых из прибыли средств на социальное развитие своих работников оплачивать социальные услуги муниципальных предприятий и учреждений.

Таким образом, роль бюджетов в распределении общественных фондов потребления и в финансовом обеспечении социально-бытовой инфраструктуры еще более возрастет. Поэтому к бюджетной системе, методам бюджетного планирования и финансирования, а следовательно, и методам распределения средств между звеньями бюджетной системы предъявляются повышенные требования. Важно решить вопрос о том, какие звенья бюджетной системы более всего к этому приспособлены и будут способствовать получению необходимого экономического и социального эффекта.

Эффективность использования общественных фондов потребления в значительной степени зависит от того, по какому каналу бюджетной системы они доводятся до населения. Этот вопрос нельзя решить в пользу одного или даже двух звеньев бюджетной системы. Его решение зависит от ряда факторов, в числе которых виды услуг, оказываемых населению за счет этих фондов, роль отдельных территориальных органов власти в экономическом и социальном развитии общества.

В настоящее время за счет общественных фондов потребления население обеспечивается бесплатными услугами учреждений просвещения, здравоохранения и физической культуры, социального обеспечения и на льготных условиях — услугами жилищных предприятий. Эти средства поступают населению по каналам федерального, региональных и местных бюджетов (табл. 9.1). Из общего объема бюджетных ресурсов, направляемых государством на социально-бытовую инфраструктуру, большая часть проходит через местные бюджеты (табл. 9.2). Это оправдано и с социальной и с экономической точек зрения, что можно проследить на примере финансирования здравоохранения дошкольных учреждений.

Таблица 9.1. **Расходы федерального, территориальных и местных бюджетов на социально-бытовую инфраструктуру в 2004 г. (млрд руб.)**

Направление расходов	*Консолидированный бюджет РФ*	*Федеральный бюджет РФ*	*Территориальные бюджеты РФ*	*Региональные бюджеты РФ*	*Местные бюджеты РФ*
1. Жилищно-коммунальное хозяйство	291 747	—	291 747	91 428	200 318
2. Социально-культурные мероприятия					
Образование	593 406	121 619	471 786	123 856	347 930
Культура и искусство	74 268	16 786	57 482	24 234	33 248
Средства массовой информации	23 452	11 295	12 157	9 227	2 930
Здравоохранение	370 339	49 122	321 216	167 701	153 515
Социальная политика	404 057	153 798	250 258	165 511	84 746

Средства, выделяемые из общественных фондов потребления на здравоохранение, в большей части, чем в настоящее время, должны проходить через местные бюджеты. Конечно, это не исключает наличия крупных федеральных и региональных медицинских центров, финансируемых из соответствующих бюджетов. Но в общем объеме ресурсов удельный вес средств, выделяемых местными органами власти на развитие подведомственной сети медицинских учрежде-

ний, видимо, должен быть увеличен. В первую очередь это касается городских муниципальных образований. Несмотря на то что на территории городов расположена подавляющая часть медицинских учреждений, в настоящее время значительное число больниц находится в ведении вышестоящих органов (областных и республиканских). В этих условиях городские администрации не отвечают за результаты их деятельности, за недостатки в обслуживании городского населения, что отрицательно сказывается на контроле за уровнем и качеством медицинского обслуживания, использованием средств, выделяемых государством на эти цели.

Таблица 9.2. **Структура бюджетных расходов на социально-бытовую инфраструктуру в 2004 г. (в %)**

Направление расходов	*Федеральный бюджет*	*Территориальные бюджеты РФ*	*В том числе*	
			региональные бюджеты	*местные бюджеты*
Жилищно-коммунальное хозяйство	—	100	31,3	68,7
Образование	20,5	79,5	20,9	58,6
Культура и искусство	22,6	77,4	32,7	44,7
Средства массовой информации	48,3	51,7	39,1	12,6
Здравоохранение	13,3	86,7	45,3	41,4
Социальная политика	38,1	61,9	40,9	21,0

Подобная картина наблюдается и в содержании дошкольных учреждений, которые в настоящее время финансируются за счет средств всех бюджетов и подведомственны различным органам. Это ведет не только к экономическим потерям, выражающимся в распылении финансовых ресурсов на содержание мелких учреждений, но и к осложнению социальных проблем, так как из-за недостаточного количества подведомственных местным администрациям дошкольных учреждений работники отраслей местного хозяйства не обеспечены услугами этих учреждений. Это, естественно, отрицательно сказывается на привлечении и закреплении кадров в этих отраслях.

Все это свидетельствует о том, что наиболее оптимальным каналом доведения средств общественных фондов потребления до населения являются *местные бюджеты.*

9.2. Особенности финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры

Необходимость повышения материального и культурного уровня населения нашей страны ставит новые задачи перед всеми отраслями социально-бытовой инфраструктуры, требует их развития и совершенствования. Дальнейшее развитие сети предприятий социально-бытовой инфраструктуры пойдет по пути их количественного роста с целью удовлетворения потребностей населения, повышения качества его обслуживания, внедрения достижений научно-технического прогресса, рациональной организации сети предприятий социально-бытовой инфраструктуры в зоне застройки.

Особенность деятельности предприятий обслуживания состоит в том, что часть их услуг населению поступает на платной основе, а часть — на бесплатной или льготной.

Бесплатное распределение материальных благ и услуг позволяет нашему обществу более направленно реализовать свои цели, активно вмешиваться в формирование структуры потребления. Бесплатные услуги в основном предоставляются за счет общественных фондов потребления и направляются населению по каналам местных бюджетов. Эти расходы связаны с финансированием жилищного хозяйства, здравоохранения и просвещения и т.д. Рост услуг указанных учреждений влечет за собой увеличение бюджетных расходов.

В перспективе будет наблюдаться увеличение платных услуг. Политика регулирования соотношения между платными и бесплатными услугами должна быть конкретной и последовательной. Поэтому необходимо исходить из конкретных исторических и экономических условий. Расширение бесплатных услуг при условии роста денежных доходов населения будет способствовать чрезмерному увеличению потребительского спроса, затруднит реализацию его денежных доходов. В то же время развитие только платных услуг может привести к нежелательным социально-экономическим последствиям, выражающимся в том, что размеры потребления платных услуг, а в конечном счете и всех услуг отдельными группами населения с различным уровнем доходов будут существенно отличаться; кроме того, может произойти общее снижение потребления услуг.

В ближайшие годы темпы роста платных услуг будут выше бесплатных. Платные услуги будут развиваться в бытовом обслуживании, торговле, общественном питании и жилищно-коммунальном обслуживании населения. В то же время основная часть услуг здравоохранения, просвещения должна быть, на наш взгляд, традиционно бесплатной, то есть финансироваться за счет бюджетных средств.

Целесообразность платности услуг в некоторых сферах общественного обслуживания обосновывается следующими соображениями. Так, развитие бытовых услуг предполагает их рост. Это основывается на том, что потребитель при выборе альтернативы обслужить себя самому, затратив при этом свое свободное время и свой труд, или же заплатить за оказанные ему услуги в сфере обслуживания, затратив дополнительное количество труда в производстве, предпочтет последнее, так как качество работы в сфере обслуживания, как правило, выше, да и эффективность самого труда потребителя в производстве также выше.

Важная часть социально-бытовой инфраструктуры — предприятия жилищно-коммунального хозяйства. От их работы зависят условия проживания в городах, а также успешная деятельность предприятий градообразующей базы, и в первую очередь промышленности.

Значение этих отраслей определяется не только важностью их в экономике страны, но и тем, что они имеют широкие обратные связи с местными бюджетами. Из бюджета направляются ассигнования на развитие и содержание предприятий, но одновременно они участвуют в формировании доходов местных бюджетов.

К отраслям социально-бытовой инфраструктуры, имеющим двусторонние связи с местными бюджетами, относятся городской пассажирский транспорт, гостиницы, водопроводно-канализационное, банно-прачечное хозяйство. С большей частью из них местные бюджеты, в основном городские, имеют во взаимоотношениях положительное сальдо.

Превышение доходов над расходами наблюдается и во взаимоотношениях с водопроводно-канализационным, гостиничным хозяйствами. Так, поступления от гостиничного хозяйства в доходы городских бюджетов составляют в среднем 1,2% всех доходов, а ассигнования городских бюджетов в эту отрасль — лишь 0,01% общих расходов. Одной из наиболее рентабельных отраслей коммунального хозяйства, играющей значительную роль в формировании доходов городских бюджетов, является водопроводно-канализационное хозяйство. Платежи его предприятий в общем объеме доходов городских бюджетов превышают 3%. В то же время эта отрасль почти

не требует бюджетных ассигнований на текущее содержание и покрывает эксплуатационные затраты за счет получаемых доходов.

Городской пассажирский электротранспорт убыточен и требует на свое содержание дотации из городских бюджетов. Если платежи транспортных предприятий составляют 0,5% доходов городских бюджетов, то средства, выделяемые из городских бюджетов на их содержание, — 1,7% всех расходов.

Как правило, находятся на бюджетном финансировании и не вносят платежей в бюджет дорожно-мостовое хозяйство, озеленение, освещение и др. При этом ассигнования из городских бюджетов на освещение занимают 1,2% общего объема расходов бюджетов, на озеленение — 1,5%, на очистку территории — 1,3%.

Дотации из бюджета некоторым отраслям социально-бытовой инфраструктуры, продукция и услуги которых поступают непосредственно населению, имеют свои особенности. Поэтому проблему дотации жилищно-коммунальному хозяйству следует рассматривать в увязке с такими вопросами, как действие в экономике закона стоимости, воспроизводства рабочей силы. Это позволит раскрыть и объяснить некоторые финансовые аспекты развития отраслей социально-бытовой инфраструктуры.

В условиях товарно-денежных отношений важнейшим регулятором является *закон стоимости*, в соответствии с которым производство и обмен товарами и услугами осуществляются на основе учета общественно необходимых затрат труда. Предприятия в процессе деятельности должны возмещать свои затраты на производство продукции и услуг путем реализации их на основе принципа эквивалентности. Эквивалентное возмещение предприятиями затрат живого и овеществленного труда осуществляется в соответствии с законом стоимости.

В соответствии с этим законом проводится и политика в области ценообразования. В основе устанавливаемых местными органами власти цен на некоторые виды продукции и услуг, реализуемые населению, лежат общественно необходимые затраты труда на их производство и реализацию. Однако в ряде случаев для решения экономических и социальных задач они, используя ценовой механизм, предусматривают цены на отдельные товары и услуги с отклонением от уровня издержек их производства. При этом, если цены и тарифы устанавливаются ниже уровня затрат, предприятиям-изготовителям, не покрывающим своих расходов, выдается *дотация*. Таким образом, дотация является одной из форм возмещения планово-убыточным предприятиям и отраслям их затрат в связи с проводимой политикой в области цен и тарифов на товары и

услуги, реализуемые населению. Выдавая таким отраслям дотацию из бюджета, местные администрации как бы санкционируют количественное несоответствие их затрат с общественно необходимыми.

Метод дотаций используется, например, при регулировании финансовых взаимоотношений таких отраслей, как жилищное хозяйство, городской пассажирский транспорт и др. Дотационный метод создает положение, когда предприятия реализуют свою продукцию и услуги местной администрации по одним ценам, а она, осуществляя задачи в области социально-экономического развития и распределения, реализует их населению по ценам и тарифам ниже их себестоимости. Тем самым дотации даются не предприятиям, а населению. Следовательно, эти дотации являются одной из форм отношений государства через бюджет с населением.

В основе такого положения несколько причин. Народное хозяйство — единый комплекс. Отрасли, производящие средства производства, и отрасли, создающие предметы потребления и услуги, взаимно связаны и зависят друг от друга. Конечной целью производства средств производства является создание с их помощью предметов потребления и услуг. Стоимость средств производства переносится на стоимость потребительских товаров и услуг. Стоимость же последних влияет на уровень жизни населения, в том числе и занятого в производстве средств производства. Рост стоимости предметов потребления и услуг вызывает необходимость увеличения затрат на воспроизводство рабочей силы.

Воспроизводство рабочей силы обеспечивается набором благ и услуг, которые способствуют жизнедеятельности человека как производительной силы. В условиях урбанизации актуальность этого положения еще более возрастает. Город стал основным местом обитания человека, и роль жилищно-коммунального хозяйства в жизнеобеспечении человека еще более возросла. Нельзя себе представить существование человека в современном городе без создания ему определенных жилищных условий, без обеспечения жилища водой, топливом, электроэнергией и т.д. С ростом городов услуги предприятий городского пассажирского транспорта все активнее влияют на производительность труда работника, его свободное время и, следовательно, на возможности к самосовершенствованию и дальнейшему развитию как личности и как производительной силы. Известно, что с недостаточным уровнем развития городского пассажирского транспорта связано такое явление, как «транспортная усталость» работников, а значит, и уровень их производительности труда.

Современное производство невозможно без обеспечения его услугами жилищно-коммунального хозяйства, предприятия которого

не только создают условия жизни работнику и доставляют его к месту труда, но и поставляют промышленным и строительным предприятиям воду, газ, тепло, электроэнергию, участвуя тем самым в процессе производства.

Нельзя представить функционирование города, нормальную жизнедеятельность населения без городского благоустройства (дорог, освещения, озеленения, очистки территории и вывоза мусора). Следовательно, услуги жилищно-коммунального хозяйства стали важным фактором развития материального производства и воспроизводства рабочей силы.

Анализ деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства показывает, что в связи с действием ряда факторов (повышение стоимости сырья и материалов, основных средств, заработной платы и др.) себестоимость их услуг постоянно растет. Темпы роста их затрат опережают темпы роста производительности труда. При стабильности тарифов это приводит к снижению рентабельности и к убыточности.

Услуги жилищно-коммунального хозяйства являются одним из элементов жизненных средств. Если повысить тарифы на эти услуги, то возрастут затраты потребителей этих услуг, т.е. всех работников, на воспроизводство рабочей силы. Увеличившаяся сумма их затрат должна быть покрыта за счет роста доходов населения, т.е. это должно привести к росту необходимого труда. Это увеличение должно возмещаться за счет повышения либо заработной платы, либо ассигнований из централизованного фонда финансовых ресурсов — бюджета в виде дотаций предприятиям и организациям, оказывающим услуги населению. В практике применяются оба способа. Таким образом, дотации из бюджета жилищно-коммунальному хозяйству практически даются населению, для возмещения работникам затрат их необходимого труда.

Итак, выделение дотаций жилищно-коммунальному хозяйству следует рассматривать *как один из способов возмещения* предприятиям затрат живого и овеществленного труда, а работникам — затрат на воспроизводство рабочей силы.

Вместе с тем следует признать, что дотационность производства и реализации ряда видов продукции, товаров и услуг негативно отражается на развитии коммерческого расчета в народном хозяйстве, не способствует развитию рыночных методов хозяйствования, повышению заинтересованности в более экономном использовании материальных и финансовых ресурсов.

В условиях развития рыночной экономики проблема дотации становится еще более актуальной. Для ее решения разработана кон-

цепция проведения поэтапной реформы жилищно-коммунального хозяйства. Суть ее в увеличении доли расходов населения в финансировании жилищно-коммунального хозяйства и переводе этой отрасли на коммерческий расчет.

Коренная перестройка необходима и в области финансирования социально-культурных учреждений. Сложившаяся за многие десятилетия система бюджетно-сметного финансирования учреждений непроизводственной сферы имеет существенные недостатки. Главный, на наш взгляд, заключается в том, что финансирование этих учреждений слабо увязано с конечными результатами их деятельности. Это приводит к низкой ответственности работников за количественные и качественные показатели работы, к неэффективному использованию средств, снижению социального эффекта от осуществления мероприятий. Все более актуальной становится проблема внедрения элементов хозрасчетных отношений в деятельность социально-культурных учреждений. Первые шаги в этом направлении уже делаются. В частности, учреждениям оставляются средства, сэкономленные ими без снижения качественных и количественных параметров их работы, при этом часть сэкономленных средств направляется на материальное стимулирование работников. Большие возможности для развития хозрасчетных отношений откроются с внедрением в практику порядка финансирования социально-культурных учреждений на основе государственных заказов на их услуги и распределения полученных из бюджета под государственный заказ средств с учетом квалификации работников и проделанной ими работы, например выпуск учеников, студентов, числа вылеченных больных, числа рожениц и т.д.

Широкому внедрению такого порядка должна способствовать разработка системы социальных норм и финансовых нормативов. Их внедрение позволит сделать планирование финансовых ресурсов научно обоснованным, увязать распределение средств с конечными результатами деятельности учреждений и работников.

9.3. Формирование финансовых ресурсов для социально-бытовой инфраструктуры

Государство Для выполнения возложенных на него функций должно располагать определенным объемом финансовых ресурсов. В процессе распределения и перераспределения национального дохода часть его, используемая в стоимостной форме, образует фонд

денежных ресурсов государства, предназначенный для обеспечения расширенного воспроизводства, удовлетворения разнообразных потребностей населения и других целей.

Государство сосредоточивает в своих руках этот фонд, который в свою очередь распределяется на несколько целевых фондов, в том числе на фонд финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры. Из этого фонда финансируются предприятия, организации и учреждения, оказывающие социально-культурные и коммунально-бытовые услуги.

Экономической основой создания такого фонда является национальный доход, созданный в сфере материального производства, прошедший распределение через фонды накопления и потребления. В фонд финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры направляется выраженная в денежной форме часть фонда накопления национального дохода, предназначенная для прироста непроизводственных фондов. Из фонда же потребления поступают весь объем общественных фондов потребления и часть фонда оплаты по труду работников материального производства, направляемая семьями этих работников на оплату социально-культурных и коммунально-бытовых услуг.

Таким образом, в основе формирования фонда финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры лежит как прибавочный, так и часть необходимого продукта.

Финансовое обеспечение социально-бытовой инфраструктуры — это совокупность экономических отношений, возникающих в процессе образования, распределения, перераспределения и использования фонда финансовых ресурсов, направляемых на содержание и развитие социально-бытовой инфраструктуры.

Рассмотрение финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры следует начать с анализа распределения общего фонда финансовых ресурсов государства по двум основным направлениям: (1) на финансирование расширенного воспроизводства и (2) финансирование мероприятий, связанных с удовлетворением социально-культурных и коммунально-бытовых потребностей населения. Распределение финансовых ресурсов государства по двум этим направлениям необходимо рассматривать в рамках распределительных отношений, имея в виду количественный и качественный аспекты распределения. Количественный аспект связан с объ-

емом фонда финансовых ресурсов, предназначенных для развития и содержания социально-бытовой инфраструктуры, качественный — с принципами и каналами распределения этого фонда.

При этом надо иметь в виду, что наличие тесной связи между распределением и материальным производством предопределяет связь между развитием производительных сил и распределительным процессом.

Количественный аспект распределения финансовых ресурсов На распределение ресурсов между производственной и непроизводственной сферами в значительной мере оказывают влияние экстенсивный и интенсивный пути экономического развития.

В условиях экстенсивного пути развития наибольшая часть ресурсов направляется в сферу производства. Следует отметить, что в России в течение многих веков экономика в основном развивалась экстенсивно. При этом подавляющая часть инвестиционных ресурсов направлялась в сферу материального производства. Это было вызвано необходимостью ускоренного наращивания производственного потенциала для преодоления экономического отставания страны. Однако эта вынужденная мера привела к диспропорции в развитии сферы материального производства и социально-бытовой инфраструктуры.

Многолетняя ориентация большей части ресурсов на расширение производства, создание новых рабочих мест, с одной стороны, и замедленные (из-за отсутствия ресурсов) темпы роста социально-бытовой инфраструктуры — с другой, в условиях научно-технического прогресса неоправданна. Экономические потери, не говоря уже о социальных, из-за слабого развития инфраструктуры могут быть значительными.

Практика последних десятилетий показала, что новое промышленное строительство, не подкрепленное социально-культурным и жилищно-коммунальным строительством, не только не дало ожидаемого экономического эффекта, но и приводило к потерям из-за текучести кадров, неосвоения мощностей, низкой фондоотдачи и т.д. Негативные последствия недостаточного развития социально-бытовой инфраструктуры, особенно в районах освоения земель, общеизвестны.

И наоборот, в регионах, на предприятиях с развитой социально-бытовой инфраструктурой перечисленных выше недостатков нет, достигнут экономический и социальный эффект. Все это свидетельствует о необходимости увеличения темпов роста средств, выделяемых на социально-бытовую инфраструктуру, за счет снижения тем-

пов роста ресурсов, направляемых на развитие материального производства. Но такое изменение в распределении ресурсов связано с интенсификацией.

Одна из важных черт современного этапа экономического развития страны — необходимость перехода к интенсификации народного хозяйства. Интенсификация экономики вносит существенные коррективы в распределительные отношения. С повышением производительности труда в сфере материального производства открываются более широкие возможности для высвобождения работников в непроизводственную сферу, для ее неуклонного развития.

Таким образом, по мере интенсификации труда в сфере материального производства снижается потребность в наращивании мощностей предприятий путем их экстенсивного развития. Одновременно с этим растет масса прибавочного продукта как в целом, так и в расчете на одного работающего в данной сфере. Это в свою очередь позволяет увеличивать долю прибавочного продукта, используемого для развития непроизводственной сферы.

По данным ООН, в индустриально развитых странах, где уже достигнут высокий уровень интенсификации производства, удельный вес капитальных вложений в непроизводственную сферу превышает 50%.

Качественный аспект распределения финансовых ресурсов Он связан с принципами распределения фонда финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры и каналами доведения средств до потребителей. Распределение этих ресурсов также находится во взаимодействии с развитием производства.

Развитие производительных сил осуществляется как в отраслевом, так и в территориальном разрезе. Поэтому и распределение конечных результатов производства, прибавочного и необходимого продуктов (а именно они являются источниками финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры) должно осуществляться в отраслевом и территориальном разрезах. Тем самым предопределяется использование в распределении фонда финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры двух принципов — ведомственно-корпоративного и территориального.

Ведомственно-корпоративный принцип распределения финансовых ресурсов используется предприятиями в рамках решаемых ими производственных задач и для обеспечения их работников необходимым объемом социально-бытовых услуг.

В соответствии с *территориальным* принципом средства на социально-бытовую инфраструктуру выделяются территориальным органам власти для развития административно-территориальных единиц, обеспечения их жителей услугами предприятий и учреждений социально-бытовой инфраструктуры.

Применение в экономике этих принципов предопределяет наличие двух каналов финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры: территориального — по линии территориальных органов власти, а также ведомственного — по линии предприятий. Использование этих принципов и каналов распределения средств неодинаково и обусловливается задачами, стоящими перед страной на отдельных этапах ее развития.

Применение ведомственно-корпоративного принципа распределения ресурсов и ведомственного канала финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры вызывается экстенсивным путем развития экономики.

Экстенсивный путь связан с новым строительством, освоением новых территорий и их обустройством. В этих условиях наиболее реальной возможностью освоения ресурсов, выделенных на социально-бытовую инфраструктуру, является использование ведомственного канала, когда ресурсы предоставляются ведомствам, наделенным необходимыми строительными мощностями для создания наряду с производственными объектами предприятий и учреждений социально-бытовой инфраструктуры. По такому принципу создавались новые предприятия с обслуживающим социально-бытовым комплексом в сложившихся городах и все новые населенные пункты, возникшие в послереволюционный период. Социально-бытовая инфраструктура в них была в ведомственном подчинении и финансировалась по ведомственным каналам. В результате до 1993 г. примерно 60% жилой площади, 30% мощностей водопроводно-канализационного хозяйства, 20% мощностей прачечных, 28% общего количества гостиничных мест находились в ведомственном подчинении.

В определенной мере ведомственный канал финансирования социально-бытовой инфраструктуры будет использоваться и при интенсивном развитии экономики, что объясняется специфическими особенностями развития некоторых отраслей народного хозяйства. Например, освоение некоторых видов полезных ископаемых связано с вахтово-экспедиционным методом работ. Естественно, что инфраструктура в этих условиях может быть лишь ведомственная. Необходимость привлечения трудовых ресурсов в отрасли со специфическими или тяжелыми условиями труда требует предос-

тавления работникам особых условий жизни, что ведет к созданию ведомственной инфраструктуры.

Тем самым и в перспективе часть финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры будет осуществляться по ведомственному каналу.

С экономической и социальной точек зрения более приемлем территориальный принцип распределения ресурсов на развитие социально-бытовой инфраструктуры, финансовое обеспечение ее по линии территориальных органов власти. Население всех регионов должно обеспечиваться необходимой социально-бытовой инфраструктурой независимо от наличия в них развитого экономического потенциала.

Территориальный путь развития социально-бытовой инфраструктуры больше соответствует интенсивным методам развития народного хозяйства. Интенсификация связана с сокращением объемов нового строительства, требованием лучшего использования имеющегося экономического потенциала.

Действительно, по мере освоения новых территорий насыщения городов промышленными объектами снижается необходимость в создании новых рабочих мест и расширении ведомственных каналов финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры. Кроме того, в городах, как правило, развиваются предприятия не одного ведомства. При этом каждое предприятие, создавая свои социально-бытовые объекты, усиливает параллелизм в развитии инфраструктуры. Все это вызывает необходимость ее концентрации. К этому времени укрепляется материальная база местных органов власти, и они все в большей мере берут на себя руководство развитием сферы услуг на подведомственной им территории. Предприятия постепенно начинают передавать объекты социально-бытовой инфраструктуры в ведение местных органов власти, что способствует улучшению руководства и развитию самой инфраструктуры. Таким образом, развитие инфраструктуры подчиняется общим экономическим законам, в соответствии с которыми развитие производительных сил идет в направлении концентрации и специализации производства, т.е. и в сфере услуг также протекает процесс концентрации и специализации.

Исходя их этих экономических предпосылок руководство социально-бытовой инфраструктурой в максимальной степени должно быть сконцентрировано в едином центре. Таким центром в населенных пунктах становятся местные органы власти.

Таким образом, с интенсификацией народного хозяйства, повышением роли местных органов в экономике усиливается тенденция к

концентрации социально-бытовой инфраструктуры в их ведении, к расширению территориального канала распределения финансовых ресурсов государства на развитие непроизводственной сферы.

Исходя из этих предпосылок система финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры должна включать следующие основные элементы: образование финансовых ресурсов, предназначенных на инфраструктуру; распределение и перераспределение финансовых ресурсов; каналы финансирования инфраструктуры; планирование финансового обеспечения; объединение финансовых ресурсов; методы финансирования (рис. 9.1).



Рис. 9.1. **Система финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры**

9.4. Направления реформирования бюджетных организаций

Одно из важнейших направлений проводимой в стране бюджетной реформы — реорганизация сети бюджетных учреждений. Суть бюджетной реформы — переход от управления бюджетными расходами к управлению результатами, полученными после произведенных затрат. Получателями бюджетных ресурсов являются бюджетные организации, и от их деятельности зависит эффективность использования бюджетных средств и в конечном итоге полученный социальный, экономический, политический результат. Следовательно, реформирование бюджетной сферы государства, достижение на этой основе повышения эффективности использования бюджетных средств немыслимо без реформирования действующей сети бюджетных организаций.

Анализ действующей сети бюджетных организаций показал ее громоздкость, недостаточный уровень управления учреждениями, низкий уровень их ответственности за результаты работы. Все это ведет к недостаточным результатам их работы и в конечном итоге к повышенной потребности в материальных и финансовых ресурсах.

Существуют вертикальные и горизонтальные диспропорции в управлении и финансировании бюджетных организаций.

Вертикальные диспропорции состоят в том, что значительная часть бюджетных организаций, действующих на территории субъектов РФ, получает бюджетные средства из федерального бюджета, но органы исполнительной власти субъектов РФ не несут ответственности за полномочия, которые им переданы по обслуживанию получателей бюджетных средств. В структуре большинства федеральных министерств и ведомств имеются непрофильные для этих ведомств учреждения социального назначения (поликлиники, больницы, детсады, дома отдыха и др.). Поэтому они в соответствии с разграничением полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти должны быть переданы субъектам РФ.

Суть вертикальной диспропорции и в том, что более трети учреждений образования не находятся в ведении Министерства образования и науки РФ, а три четверти медицинских учреждений не находятся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития. Все это ведет к осложнениям в управлении ими и в управлении выделяемыми им из бюджета ресурсами.

Существует также проблема использования внебюджетных средств, получаемых бюджетными организациями. Имеются бюджетные учреждения, по обязательствам которых федеральный бюд-

жет несет субсидиарную ответственность. Однако их внебюджетные средства используются этими учреждениями самовольно, без ограничений со стороны главных распорядителей бюджетных средств, на основе смет, параллельных бюджету. В результате одни бюджетные организации сверхобеспечены ресурсами, а другим не хватает средств для выполнения возложенных на них функций. При этом главные распорядители не в состоянии производить перераспределение средств.

Устранение этих противоречий возможно на основе реформирования сети бюджетных организаций. Преобразование в этой области предполагается в нескольких направлениях:

(1) передача преобладающей части непрофильных для федеральных министерств и ведомств организаций в ведение субъектов Российской Федерации, т.е. снятие их финансирования с федерального бюджета и передача на территориальные бюджеты;

(2) укрупнение предприятий, переподчинение их либо федеральным, либо территориальным органам власти;

(3) сохранение статуса бюджетных организаций лишь за теми, которые нуждаются в административном контроле и сметном финансировании. По обязательствам этих организаций государство будет нести субсидиарную ответственность. Доходы этих учреждений, в том числе внебюджетные, в полном объеме зачисляются в качестве неналоговых доходов в соответствующий бюджет и их финансирование осуществляется из соответствующего бюджета;

(4) преобразование большинства бюджетных учреждений в организации других организационно-правовых форм (автономное учреждение, автономная некоммерческая организация). Они не будут входить в реестр получателей бюджетных средств и будут предоставлять услуги, полностью или частично оплачиваемые из бюджета. При этом они станут самостоятельными в финансово-хозяйственной деятельности, в определении штатного расписания, в формах оплаты труда.

Таким образом бюджетные организации будут преобразованы в следующие формы организации:

(1) *учреждения, состоящие на бюджете.* Эти учреждения входят в реестр получателей бюджетных средств. Их финансирование проводится на основе сметы расходов. Они имеют счет в Казначействе. Бюджет несет за них субсидиарную ответственность по их обязательствам. Получаемые ими внебюд-

жетные средства поступают в доходы бюджета. Исполнительные органы власти осуществляют административный контроль за их расходами;

(2) *автономные учреждения, автономные некоммерческие организации.* Эти учреждения не входят в реестр получателей бюджетных средств. Источниками их финансирования являются доходы от оказания платных услуг или бюджетные субсидии. Они имеют счет в коммерческом банке. Бюджет не несет за них субсидиарной ответственности. Внебюджетные средства являются их собственными доходами. Контроль за их деятельностью имеет общественный характер.

9.5. Финансирование образования, культуры и искусства

Финансирование образования В условиях развивающейся в мире научно-технической революции все большее значение приобретает проблема обучения и воспитания подрастающего поколения. Успехи в развитии государства в XX в. в значительной мере были достигнуты благодаря повышению уровня народного образования в нашей стране. Этому в решающей степени способствовало постоянное внимание государства развитию сети учреждений образования.

В процессе становления рыночной экономики в нашей стране проводятся экономические и общественные реформы. Это отражается и на системе образования. Главная задача первого этапа реформ в образовании — адаптация сильных элементов российской системы образования к требования рыночной экономики.

Получение образования — одно из важнейших конституционных прав граждан России. Конституция РФ гарантирует населению нашей страны возможность получения образовательных услуг, предоставляемых государственными образовательными учреждениями на бесплатной основе. Для этих целей функционирует система государственных и муниципальных образовательных учреждений, в которую входят следующие виды учреждений: дошкольные (детские сады); общеобразовательные (начальные и средние школы); профессионального образования (профессиональные училища, колледжи, вузы); дополнительного образования взрослых (институты повышения квалификации и переподготовки, курсы); дополнительного образования детей (школы); специальные (школы для детей с физическими и умственными отклонениями; школы-интернаты для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей).

Создание и функционирование этих учреждений регулируются законодательными актами Российской Федерации, подзаконными актами и инструктивными материалами Правительства РФ и ведомств.

Наиболее важным из этих документов является Закон РФ «Об образовании» от 13 января 1996 г. В соответствии с этим Законом компетенцией в области образования обладают органы Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления. Они могут быть учредителями образовательных учреждений и финансировать их из соответствующих бюджетов.

В Российской Федерации в настоящее время действуют государственные, муниципальные и частные учебные заведения. Финансирование их осуществляется из федерального, региональных, местных бюджетов и за счет личных средств граждан.

За счет средств *федерального бюджета* финансируется основная часть высших учебных заведений. Начальное и среднее профессиональное образование примерно поровну финансируется из региональных и местных бюджетов. Дошкольные учреждения и учреждения общего образования финансируются из местных бюджетов.

Всего на образовательные цели из *консолидированного бюджета* Российской Федерации в 2004 г. было направлено 593 млрд руб., или 13% общих расходов. Из них на федеральный бюджет приходится лишь 20%, а на территориальные бюджеты — 80%, в том числе на региональные бюджеты — 21% и на местные — 59% всех общегосударственных расходов на образование.

Расходы на образование и подготовку кадров являются самым крупным разделом расходов *территориальных бюджетов*. Их доля в консолидированных бюджетах субъектов РФ превышает 17%. Особенно велика их доля в местных бюджетах — более 30%. В расходах региональных бюджетах она составляет примерно 7%.

Из общей суммы расходов территориальных бюджетов, выделяемых на образование, наибольшая доля — примерно 62% — направляется на содержание общеобразовательных учреждений, на втором месте — дошкольные учреждения — 18%, на подготовку кадров выделяется 8%, в том числе по 3% на начальное и среднее профессиональное образование и примерно 1% на высшее профессиональное образование. Подавляющая часть средств (97%) направляется на текущее содержание учебных заведений. Лишь примерно 3% средств используется на капитальные вложения.

Кроме бюджетных средств, которые являются в настоящее время превалирующим источником финансирования образовательных заведений, используются личные средства граждан, платящих за

образовательные услуги, предоставляемые государственными, муниципальными и частными учебными учреждениями.

Финансовое обеспечение образовательных учреждений осуществляется на базе утвержденных представительными органами власти государственных и местных нормативов. В основе этих нормативов лежат следующие параметры, заложенные в Законе РФ «Об образовании»: финансированию подлежит обучение 170 студентов на каждые 10 тыс. человек населения Российской Федерации; для этого ежегодное выделение финансовых ресурсов должно составлять не менее 10% величины национального дохода; на финансирование вузов должно выделяться не менее 3% расходов федерального бюджета. Однако в настоящее время эти нормативы *не выдерживаются*, так как финансирование образования зависит от величины бюджетных доходов. В результате недофинансирование образовательных учреждений превышает 50% к общегосударственным нормам.

Следствием постоянного и серьезного недофинансирования сферы образования становится снижение уровня материально-технического обеспечения учреждений, низкий уровень оплаты преподавательского состава и уменьшение из-за этого числа квалифицированных преподавателей. Все это ведет в снижению качества обучения подрастающего поколения, а в итоге — к научно-техническому отставанию нашей страны, экономическим потерям, социальной напряженности в обществе.

В этих условиях одной из важнейших задач государства является существенное изменение ситуации в сфере образования. Этим целям посвящена разработанная специалистами Министерства образования РФ и одобренная Правительством РФ в 2001 г. «*Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г.*». В ней определены основные направления модернизации общего и профессионального образования, условия повышения качества обучения в общеобразовательных школах, средних и высших учебных заведениях.

Цель модернизации образования состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования. Для достижения указанной цели будут решаться в первоочередном порядке следующие приоритетные, взаимосвязанные задачи:

(1) обеспечение государственных гарантий — доступности и равных возможностей получения полноценного образования;
(2) достижение нового современного качества дошкольного, общего и профессионально образования;
(3) формирование в системе образования нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов привлечения и использования внебюджетных ресурсов;

(4) повышение социального статуса и профессионализма работников образования, усиление их государственной и общественной поддержки;

(5) развитие образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса — обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения;

(6) обеспечение государственных гарантий доступности качественного образования будет осуществляться на основе бесплатности полного среднего образования в пределах государственного образовательного стандарта и бесплатного образования других уровней в пределах, установленных законодательством Российской Федерации; равного доступа всех граждан России к образованию разных уровней вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи; получения образования в соответствии с установленными государственными образовательными стандартами, гарантирующими необходимое для общества качество образования.

Доступность качественного образования означает также государственные гарантии:

- обучения на учебно-материальной базе с использованием современного учебно-лабораторного оборудования и учебной литературы;
- обучения в условиях, гарантирующих защиту прав личности обучающегося в образовательном процессе, его психологическую и физическую безопасность;
- социально-педагогической и психолого-педагогической помощи семье, ранней диагностики резервов развития ребенка (физических и психологических);
- бесплатного пользования учащимися и студентами фондами государственных, муниципальных и учебных библиотек.

Для расширения доступности образования вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи будет разработан и реализован комплекс социально-экономических мер по обеспечению доступности образования на всех его ступенях. В числе этих мер:

(1) разграничение полномочий и ответственности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления;

(2) передача оплаты труда и обеспечения учебного процесса в муниципальных общеобразовательных школах в ведение субъектов Федерации и придания им статуса государственных образовательных учреждений;

(3) введение адресных целевых выплат для малообеспеченных учащихся и создание на региональном и муниципальном уровнях других механизмов поддержки детей, нуждающихся в особой социальной защите. Это обеспечит им доступность дополнительных образовательных услуг и возможность обучения в учреждениях образования, реализующих программы повышенного уровня;

(4) создание системы государственного образовательного кредитования, субсидирования для расширения возможностей детям из малообеспеченных семей получать среднее и высшее профессиональное образование, предусмотрев различные формы погашения кредита, субсидии; необходимо также использовать возможности государственного образовательного кредитования и субсидирования для подготовки студентов по специальностям, имеющим особо важное значение для экономического и социального развития государства;

(5) нормативно-правовое регулирование условий привлечения в сферу образования внебюджетных средств и их использования, обеспечение защиты прав потребителей платных образовательных услуг;

(6) последовательное увеличение суммарной величины академической и социальной стипендии и доведение ее до уровня прожиточного минимума;

(7) стимулирование создания для обучающихся фондов рабочих мест с неполным рабочим днем.

Большое внимание в Концепции уделено формированию эффективных экономических отношений в сфере образования. Элементами нового экономического механизма в образовании должны стать:

- введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса;
- разработка дифференцированных нормативов бюджетного финансирования учреждений высшего и в перспективе среднего профессионального образования, отражающих характер реализуемых ими образовательных программ;
- создание системы государственного образовательного кредитования, субсидирования граждан из малообеспеченных се-

мей, отдаленных территорий для получения ими профессионального образования;

- выделение средств на развитие образования из бюджетов всех уровней, включая средства на приобретение учреждениями образования учебно-лабораторного оборудования и информационно-вычислительной техники, развитие библиотек и информационных ресурсов, а также на повышение квалификации преподавателей;
- достижение прозрачности межбюджетных отношений в части, касающейся финансового обеспечения образования;
- развитие механизмов финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с учетом требований модернизации образования;
- обеспечение целевого использования средств, выделяемых на нужды образования из бюджетов разных уровней;
- стимулирование соучредительства и многоканального финансирования учреждений профессионального образования;
- переход к финансированию учреждений профессионального образования на контрактной основе;
- нормативно-правовое обеспечение экономической самостоятельности учреждений образования, в том числе на основе увеличения разнообразия организационно-правовых форм образовательных учреждений и организаций;
- последовательная реализация принципа экономической автономии учебных заведений при введении казначейской системы учета внебюджетных средств образовательных учреждений;
- обеспечение прозрачности финансовой деятельности образовательных учреждении, повышение их финансово-экономической ответственности;
- создание условий для привлечения дополнительных средств в учреждения образования; систематизация льгот, в том числе налоговых;
- расширение на базе образовательных учреждений дополнительных платных образовательных услуг, в том числе для населения, как средства удовлетворения повышенного образовательного спроса и как внутреннего ресурса финансирования образовательных учреждений, стимулирования инновационных образовательных процессов;
- создание на базе образовательных учреждений (особенно в сельской местности) культурно-образовательных, учебно-производственных, медико-оздоровительных центров;

- поддержка профильного учебного производства на базе образовательных учреждений;
- предоставление возможности использовать средства Федеральной программы развития образования для финансирования программ развития всех типов и видов государственных и муниципальных образовательных учреждений на условиях софинансирования из соответствующих бюджетов.

В целях развития образования в нашем государстве, повышения его уровня и качества в числе приоритетных национальных проектов принят и осуществляется *проект «Образование»*. В его рамках выделено пять направлений.

- Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования.
- Внедрение современных образовательных технологий.
- Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня.
- Повышение уровня воспитательной работы в школах.
- Развитие системы профессиональной подготовки в армии.

По *направлению «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования»* основными задачами является: стимулирование вузов и общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы; государственная поддержка талантливой молодежи; поощрение лучших учителей. Для решения этих задач предполагается осуществление следующих мероприятий:

(1) оказание по итогам конкурсного отбора государственной поддержки на реализацию программ развития не менее 30 вузам (на общую сумму 20 млрд руб.) и 6000 школ (на общую сумму 6,0 млрд руб.), активно внедряющим инновационные образовательные программы;

(2) государственная поддержка талантливой молодежи, предполагающая предоставление ежегодно 2500 грантов;

(3) поощрение ежегодно 10 тыс. лучших учителей премиями в размере 100 000 руб. Это позволит поддержать лучшие педагогические кадры, повысить престиж учительской профессии.

На эти цели из федерального бюджета будет выделено 9,2 млрд руб. в 2006 г. и 19,2 млрд руб. в 2007 г.

По *направлению «Внедрение современных образовательных технологий»* основными задачами являются: разработка и размещение в открытом доступе в сети Интернет информационных образовательных ресурсов, подключение школ к сети Интернет, приобретение и поставка в общеобразовательные учреждения компьютерного обо-

рудования, а также оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием. Основные мероприятия по этому направлению включают:

(1) подключение 20 000 школ к сети Интернет и оснащение ежегодно не менее 2500 школ компьютерными классами, что в комплексе с ранее реализованными государственными программами информатизации общего образования позволит обеспечить техническую основу для внедрения современных образовательных технологий;

(2) разработку и размещение в открытом доступе на федеральном сайте 100 дистанционных образовательных программ; На эти цели из федерального бюджета будет выделено 0,15 млрд руб. в 2006 г. и 0,15 млрд руб. в 2007 г.;

(3) оснащение в 2006—2007 гг. ежегодно не менее 8000 школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием на сумму 4,8 млрд руб., в том числе 2,3 млрд руб. в 2006 г.

По *направлению «Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня»* основными мероприятиями являются: создание к 2008 г. в России двух университетских центров на 30 тыс. мест каждый — в Южном и Сибирском федеральных округах, а также двух бизнес-школ (по 500 мест каждая) в Московском регионе и г. Санкт-Петербурге. На эти цели из федерального бюджета будет выделено 3,0 млрд руб. в 2006 г. и 6,0 млрд руб. в 2007 г., а также привлечены средства субъектов Российской Федерации и частных инвесторов.

По *направлению «Повышение уровня воспитательной работы в школах»* основным мероприятием является выплата дополнительного ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство, включая учителей начальных классов. На эти цели в федеральном бюджете на 2006 г. предусмотрено 7,7 млрд руб.

По *направлению «Развитие системы профессиональной подготовки в армии»* основными задачами являются: расширение возможностей получения начального профессионального образования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву; предоставление преференций при подготовке к поступлению в вузы и получении высшего образования лицам, отслужившим не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах РФ в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин.

Основные мероприятия по этому направлению включают:

(1) создание в воинских частях 100 учебных центров начального профессионального образования для военнослужащих срочной службы;

(2) организацию обучению на подготовительных отделениях вузов лиц, отслуживших не менее трех лет по контракту в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин в Вооруженных Силах РФ.

На эти цели из федерального бюджета будет выделено 0,3 млрд руб. в 2006 г. и 0,6 млрд руб. в 2007 г.

Кроме того, предусматривается реализация *проекта «Сельский школьный автобус»*, в рамках которого в 2006—2007 гг. субъектам РФ будут предоставлены субсидии в сумме 2,08 млрд руб. на приобретение ежегодно не менее 3500 школьных автобусов на условиях паритетного финансирования.

Общие расходы на реализацию проекта в 2006—2007 гг. составят примерно 60 млрд руб.

Финансирование культуры и искусства Важнейший показатель развития человеческой цивилизации — уровень культуры. В нашей стране создан довольно крупный потенциал учреждений культуры. Несмотря на экономический кризис, недостаточный уровень финансирования, число некоторых видов объектов культуры продолжает расти. Так, с 1990 по 2004 г. число музеев увеличилось с 1315 до 2269, число профессиональных театров — с 382 до 579. Однако из-за экономического кризиса количество многих видов объектов сократилось. Число общедоступных библиотек уменьшилось с 62 тыс. до 50 тыс., учреждений клубного типа — с 73 тыс. до 53 тыс.; цирков — с 77 до 66, киноустановок — с 77 тыс. до 13 тыс.

В целях поддержания и роста культурного уровня общества государство выделяет из бюджета финансовые ресурсы. В России в соответствии с Законом РФ «Основы законодательства РФ о культуре» от 9 октября 1992 г. объем средств, направляемых на культуру, должен быть не менее 2% расходов федерального и 6% территориальных бюджетов.

Главным источником финансирования учреждений культуры и искусства являются *территориальные бюджеты*. Их доля в консолидированном бюджете России превышает 77%. При этом доля местных бюджетов составляет 45%, а региональных — 32%. Такое распределение средств обусловлено тем, что за счет местных бюджетов финансируются самые массовые учреждения культуры (общедоступные библиотеки, музеи, дворцы, дома культуры и клубы). За счет региональных бюджетов финансируются объекты республиканского, краевого, областного значений (крупные библиотеки, театры, концертные организации, памятники истории и культуры).

Особенность финансирования объектов культуры состоит в том, что часть из них имеет возможность получать внебюджетные дохо-

ды, поступающие в результате их коммерческой деятельности. В первую очередь это относится к зрелищным учреждениям (театрам, циркам, концертным залам, дворцам культуры и др.). Поэтому в этой области имеет место сочетание бюджетного финансирования с результатами хозрасчетной деятельности. Тем не менее в большинстве случаев бюджетные ассигнования преобладают. Если бюджетное финансирование музеев, библиотек, дворцов культуры осуществляется по полному перечню статей расходов (зарплата с начислениями, хозяйственные расходы, ремонт и т.д.), то для театров, концертных организаций, цирков, организаций кинематографии бюджетные ассигнования выделяются главным образом в виде субсидий и средств на капитальный ремонт. В виде бюджетных субсидий оказывается также поддержка средствам массовой информации (телерадиовещанию, периодической печати, издательствам).

9.6. Расходы на здравоохранение

Важнейшим элементом социального и экономического развития общества является медицинское обслуживание населения. Здравоохранение — одна из ведущих отраслей социальной сферы. Масштабы отрасли и динамику ее развития и обеспеченности населения главными медицинскими услугами характеризуют данные табл. 9.3.

Таблица 9.3. **Состояние российского здравоохранения в 1990—2004 гг.**

Год	*Численность врачей, тыс. чел.*	*Численность врачей на 10 тыс. населения*	*Число больничных учреждений, тыс.*	*Число больничных коек, тыс.*	*Число больничных коек на 10 тыс. населения*	*Число поликлиник, тыс.*
1990	667,3	45,0	12,8	2037,8	137,5	21,5
1995	653,7	44,5	12,1	1850,5	126,1	21,1
2000	680,2	46,8	10,7	1671,6	115,0	21,3
2004	688,3	48,4	9,9	1600,7	112,5	22,1

Затраты общества на развитие здравоохранения имеют не только социальное, но и экономическое значение. Эффективность здравоохранения как отрасли сферы обслуживания заключается в том, что, оберегая и восстанавливая здоровье человека — главной составной части производительных сил общества, оно тем самым спо-

собствует снижению заболеваемости, росту производительности труда, продлению трудоспособного периода трудящихся. Все это в свою очередь содействует росту национального дохода страны и повышению благосостояния народа.

Потери от заболеваний и преждевременной смертности составляют примерно 15% ВВП. Снижение уровня смертности и инвалидности содействует росту национального дохода. В этом выражается важнейший вклад здравоохранения в экономику. Отдача каждого рубля, вложенного в здравоохранение, в частности в профилактику сердечно-сосудистых заболеваний, составляет 3—4 руб., а в профилактику инфекционных заболевания — более 100 руб. Таким образом, развитие экономики и здравоохранения взаимосвязано.

За годы советской власти в стране было много сделано для развития здравоохранения. Оно стало народным, обеспечивающим медицинскими услугами широкие массы. Однако по мере милитаризации экономики, уменьшения средств, выделяемых на здравоохранение, оно стало отставать от индустриально развитых стран по показателям, характеризующим его материально-техническое обеспечение. К началу 90-х годов расходы на здравоохранение составляли примерно 3% в ВВП. В развитых странах они достигали 8—9%. В результате недофинансирования здравоохранения в 1985 г. в России 13% больниц размещались в зданиях, находящихся в аварийном состоянии, 41% больниц не имели горячей воды, 32% — канализации, 23% — водопровода. Обеспеченность лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ) была на низком уровне.

В ряде экономических районов страны, особенно в районах нового освоения и в сельской местности, ощущалась нехватка медицинских учреждений и медицинских работников. Недостаточно развитая сеть медицинских учреждений вынуждала сельских жителей часто совершать дальние поездки в города и обращаться там за помощью в медицинские учреждения. Причем с развитием пригородного транспортного сообщения удельный вес посещений сельских жителей в общем объеме посещений врачей в городских лечебно-профилактических учреждениях рос, что увеличивало нагрузку на городские медицинские учреждения.

Большое социальное и экономическое значение здравоохранения, неудовлетворенная потребность в медицинском обслуживании населения предопределяли необходимость его дальнейшего развития.

Однако необходимого объема финансовых ресурсов для развития здравоохранения постоянно не хватало. Одной из важных причин этого было то, что здравоохранение, как и другие отрасли социального обслуживания, относится к непроизводственной сфере,

которая финансировалась по остаточному принципу, т.е. сначала удовлетворялись финансовые и материальные потребности предприятий сферы материального производства, и в первую очередь предприятий военно-промышленного комплекса, а остаток средства направлялся на социально-культурные мероприятия, в том числе на здравоохранения. Все это требовало коренных изменений в финансировании этой отрасли обслуживания населения.

Процесс реформирования здравоохранения и его финансирования решался в середине 1980-х годов. В это время был проведен эксперимент по реформированию здравоохранения. В систему бюджетного финансирования были внесены серьезные изменения. Средства из бюджета стали выделяться в расчете на одного жителя. Держателями средств стали амбулаторно-поликлинические учреждения. Между ними и больницами вводились расчеты за лечение больных в больницах. Медицинским учреждениям разрешалось заключать договоры с предприятиями на медицинское обслуживание их работников сверх нормативов бесплатной медицинской помощи.

Переход на рыночные отношения в начале 90-х годов отразился на здравоохранении. Экономический кризис привел к еще большему недофинансированию отрасли. В 1992 г. на здравоохранение было выделено 40% средств от фактической потребности. Стала очевидной невозможность решения проблем финансирования только за счет бюджетных средств. Это предопределило переход от государственной к бюджетно-страховой модели финансирования здравоохранения.

Источники финансирования здравоохранения В современном мире финансовое обеспечение здравоохранения осуществляется за счет бюджетных средств, средств работодателей, средств населения. Доля каждого из них в общем объеме средств, выделяемых обществом на здравоохранение, предопределяет модель финансирования отрасли. В настоящее время имеются три таких модели:

(1) *бюджетно-страховая модель.* В рамках ее здравоохранение финансируется из целевых взносов работодателей, работников и бюджетных средств. Это наиболее распространенная модель. Она используется большинством развитых стран — Германией, Францией, Австрией, Швейцарией и др.;

(2) *бюджетная модель финансирования, осуществляемая в основном за счет бюджетных средств,* — Великобритания, Дания, Норвегия, Финляндия и др.;

(3) *предпринимательская модель,* в рамках которой финансовое обеспечение осуществляется за счет продаж населению медицинскими учреждениями медицинских услуг и за счет

средств фондов добровольного медицинского страхования — США.

До 1991 г. в нашей стране в финансировании здравоохранения действовала бюджетная модель. Главным источником финансовых ресурсов, направляемых на здравоохранение, были бюджетные средства. Доля их в общем объеме средств составляла примерно 85%. Эти средства передавались в основном медицинским учреждениям, подведомственным Министерству здравоохранения.

Вторым источником финансовых ресурсов были средства ведомств и подведомственных им предприятий. Доля этих средств составляла примерно 15%. Эти средства передавались ведомственным медицинским учреждениям.

Третьим источником финансовых ресурсов были средства населения. Их доля была крайне незначительна, так как население оплачивало лишь зубопротезирование и в небольшом объеме некоторые платные, в основном не жизненно важные, медицинские услуги.

Обязательное медицинское страхование Отсутствие в бюджете средств для достаточного финансирования здравоохранения, переход к рыночным отношениям привели к реформе в здравоохранении. В 1991 г. вышел Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан РСФСР», в соответствии с которым в стране была введена система обязательного медицинского страхования (ОМС) граждан, призванная обеспечивать интересы населения в охране здоровья.

Закон предусматривал введение нового источника общественного финансирования — *взносов работодателей* на страхование неработающего населения — и перевод финансирования основной массы медицинских услуг на страховые принципы. Основным недостатком Закона являлось то, что предлагаемые в нем механизмы страхования не обеспечивали равного доступа населения к медицинской помощи в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования как по горизонтали (между различными группами населения внутри региона), так и по вертикали (равенство между регионами). Работающее и неработающее население могло бы иметь неравные условия получения медицинской помощи, так как доступ к медицинской помощи экономически незащищенных слоев населения (детей и лиц пенсионного возраста), потребляющих большую часть медицинской помощи, мог быть ограничен. В Законе предусматривались механизмы выравнивания рисков страховщиков и предотвращения селективного отбора застрахованных. Кроме того, Постановление Верховного Совета РСФСР о порядке введения Закона предусматривало возможность каждому региону, решившему досрочно

внедрить Закон, самостоятельно установить тариф страхового взноса на страхование работающего населения.

Анализ полученных результатов внедрения Закона в отдельных регионах показал необходимость внесения в него изменений. Поэтому в 1993 г. был принят Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О медицинском страховании граждан в РСФСР"». В том же году был принят Закон РФ «Основы законодательства об охране здоровья граждан». Эти законы определяли основные направления реформ в финансировании, организации и управлении системой здравоохранения.

Основными целями введения обязательного медицинского страхования являются:

- расширение финансовых возможностей здравоохранения за счет активного привлечения внебюджетных ресурсов, и в первую очередь средств хозрасчетных предприятий;
- децентрализация управления всей лечебно-профилактической деятельностью путем передачи основных прав по созданию и использованию фондов медицинского страхования территориям;
- повышение экономической эффективности расходования средств на медицинское обслуживание;
- расширение хозяйственной самостоятельности учреждений здравоохранения, усиление их социальной и экономической ответственности за конечные результаты работы;
- создание предпосылок для перехода к рынку медицинских услуг при сохранении преимущественно бесплатного для населения медицинского обслуживания;
- создание материальной заинтересованности у предприятий и граждан в улучшении условий труда, природоохранной деятельности, снижении заболеваемости за счет общей профилактики и здорового образа жизни.

Главными задачами на этапе мобилизации средств, направляемых на финансирование здравоохранения, являлись:

- введение нового целевого внебюджетного источника финансирования;
- создание структуры управления для осуществления обязательного медицинского страхования;
- сосредоточение основной суммы средств, направляемой на финансирование предоставления медицинской помощи, в системе ОМС.

Основной задачей на этапе распределения финансовых средств являлось изменение механизмов распределения финансов как по

горизонтали (от покупателя до медицинского учреждения), так и по вертикали (между регионами).

В целях достижения поставленных целей Закон предусматривал создание двух систем общественного финансирования: системы ОМС и «государственной, муниципальной системы».

Источником финансирования *системы ОМС* являются взносы работодателей на страхование работающего населения и бюджетные платежи на страхование неработающего населения, источником финансирования *«государственной, муниципальной системы»* — бюджеты всех уровней. Наряду с этим Закон предусматривал создание системы добровольного медицинского страхования, основанного на принципе расчета риска и частного финансирования предоставляемых в рамках этих программ услуг.

Наиболее важные направления расходования средств «государственной, муниципальной системы»:

- финансирование целевых программ;
- финансирование научных исследований и подготовки кадров;
- субсидирование территорий с целью выравнивания условий оказания медицинской помощи населению по обязательному медицинскому страхованию;
- оплата особо дорогостоящих видов медицинской помощи;
- финансирование служб скорой помощи;
- финансирование медицинских учреждений, оказывающих помощь при социально значимых заболеваниях.

Базовая программа ОМС должна охватывать все остальные виды медицинской помощи, оказываемые по медицинским показаниям.

Законодательство о медицинском страховании предусматривало изменение системы управления отраслью — создание системы фондов ОМС и страховщиков. В соответствии с Законом часть функций должна перейти от органов управления здравоохранением к *фондам ОМС* (управление финансированием основной части медицинской помощи) и *страховщикам.*

Основные цели создания фондов ОМС — сохранение принципов общественного финансирования и создание инструментов, позволяющих осуществлять государственное управление объединенными источниками общественного финансирования в части системы ОМС. Система фондов ОМС призвана обеспечить сохранение права каждого гражданина на получение медицинской помощи по потребности вне зависимости от уровня благосостояния, места проживания и работы, а также предотвращение отбора страховыми медицинскими организациями «выгодных» клиентов. Основной функцией фондов является создание условий для выравнивания

объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам по базовой программе ОМС на всей территории страны.

В систему фондов ОМС входят *Федеральный фонд ОМС* и *территориальные фонды ОМС*. Основная функция Федерального фонда ОМС — выравнивание условий деятельности территориальных фондов ОМС по обеспечению финансирования программ ОМС.

Основными функциями территориальных фондов ОМС являются:

- аккумулирование финансовых средств на ОМС граждан;
- финансирование на основе дифференцированных подушевых нормативов страховых медицинских организаций, заключивших договоры с медицинскими учреждениями на оказание медицинских услуг в рамках программы ОМС;
- осуществление контроля за рациональным использованием средств ОМС.

Страховые медицинские организации имеют право: выбирать медицинские учреждения для оказания медицинской помощи и услуг по договорам медицинского страхования; устанавливать размер страховых взносов по добровольному медицинскому страхованию; принимать участие в определении тарифов на медицинские услуги; контролировать объем, сроки и качество медицинской помощи в соответствии с условиями договора; защищать интересы застрахованных.

Основными функциями страховых медицинских организаций являются:

- организация медицинской помощи застрахованным;
- оплата в соответствии с договорами с медицинскими учреждениями предоставленных застрахованным медицинских услуг в рамках программ ОМС;
- контроль качества предоставляемых медицинских услуг; защита прав и интересов застрахованных.

Финансовые средства фондов обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности и не входят в состав федерального и регионального бюджетов. Фонды обязательного медицинского страхования формируются за счет:

(1) части страховых взносов предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов на обязательное медицинское страхование в размерах, устанавливаемых Федеральным собранием РФ;

(2) ассигнований из федеральных и региональных бюджетов на выполнение программ обязательного медицинского страхования;

(3) добровольных взносов юридических и физических лиц;
(4) доходов от использования временно свободных финансовых средств фондов.

Финансовые средства в фонды перечисляются предприятиями, организациями, учреждениями и иными хозяйствующими субъектами независимо от форм собственности в соответствии с Положением об уплате страховых взносов в Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Страховые взносы устанавливаются как ставки платежей по обязательному медицинскому страхованию в размерах, обеспечивающих выполнение медицинского страхования и деятельность страховой медицинской организации.

Страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения осуществляют правительства республик РФ, органы государственного управления краев, областей, автономных округов и автономных областей, местные администрации за счет средств, предусматриваемых в соответствующих бюджетах при их формировании на соответствующие годы с учетом индексации цен.

Размер страхового взноса на обязательное медицинское страхование определен Федеральным законом о едином социальном налоге. Он установлен в размере 3,1% к величине начисляемой оплаты труда, в том числе в федеральный фонд — 1,1% и в территориальные фонды — 2,0%.

Страховые взносы на обязательное медицинское страхование для бюджетных учреждений и организаций, а также нерентабельных государственных предприятий осуществляются за счет средств соответствующих бюджетов.

С введением обязательного медицинского страхования в финансировании здравоохранения в России появились новые источники. Таким образом, источниками финансовых ресурсов стали:

- бюджетные средства;
- взносы работодателей на обязательное медицинское страхование;
- средства населения;
- средства ведомств и предприятий на содержание ведомственных лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ).

Систему финансового обеспечения здравоохранения, источники и направления их использования иллюстрирует рис. 9.2.



Рис. 9.2. **Система финансового обеспечения здравоохранения**

Состав и структуру источников финансового обеспечения здравоохранения в первые годы XXI в. в России характеризует табл. 9.4.

Таблица 9.4. **Финансовые ресурсы здравоохранения**

		В % в итогу
I	Государственной финансирование	53,7
	В том числе:	
	федеральный бюджет	3,6
	территориальные бюджеты	37,4
	взносы работодателей на ОМС	12,7
III	Расходы населения на медицинские нужды	44,3
	В том числе:	
	расходы на медицинскую помощь	20,6
	расходы на приобретение лекарств	23,6
	расходы на добровольное медицинское страхование	0,1
III	Расходы ведомств и предприятий на содержание ведомственных ЛПУ	2,0
	Итого	100

Как видно из таблицы, государственное финансирование здравоохранения обеспечивается за счет бюджетных средств и средств ОМС.

Расходы на здравоохранение осуществляются из всех звеньев бюджетной системы. За счет федерального бюджета финансируются крупнейшие медицинские центры, клиники, больницы федерального значения, научные учреждения, ведомственные медицинские учреждения. Из региональных бюджетов финансируются республиканские, краевые, областные медицинские учреждения, противоэпидемиологические мероприятия и др.

1. Главным, наиболее весомым источником бюджетного финансирования здравоохранения являются *местные бюджеты*. По каналам этих бюджетов финансируется массовая сеть лечебно-профилактических учреждений — больниц, поликлиник, амбулаторий и т.д. Именно от состояния доходной базы местных бюджетов зависит уровень финансового обеспечения и состояния медицинского обслуживания населения. Распределение бюджетных расходов между звеньями бюджетной системы в 2004 г. характеризуют следующие данные (в %):

Консолидированный бюджет РФ	*Федеральный бюджет*	*Территориальные бюджеты*	*В том числе*	
			региональные бюджеты	*местные бюджеты*
100	13	87	45	42

Бюджетные средства — наиболее крупный источник финансирования здравоохранения. В значительной мере они обеспечивают выполнение гарантий государства на получение населением бесплатной медицинской помощи. Эти гарантии зафиксированы в статье 41 Конституции РФ: «медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно». Для обеспечения этих гарантий и обязательств государства по медицинскому обслуживанию населения Постановлением Правительства РФ от 11 сентября 1998 г. № 1096 была утверждена «Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью на 1999 г.». В этой Программе был сохранен перечень видов медицинской помощи, сложившийся в советское время. Кроме того, были установлены показатели размеров медицинских услуг, которые должны финансироваться государством. Например, в расчете на

1000 человек число вызовов скорой помощи было установлено 340; число койко-дней в больницах — 2901,5; число врачебных посещений в поликлиниках — 9198 и т.д. Таким образом, в Программе была определена сумма требуемых здравоохранению финансовых ресурсов для покрытия затрат, связанных с предоставлением бесплатной медицинской помощи. Исходя из медицинской ситуации и экономических возможностей в Программу *ежегодно* вносятся коррективы.

Условия и порядок оказания бесплатной медицинской помощи определяется Министерством здравоохранения и социального развития РФ по согласованию с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования.

Базовая программа государственных гарантий включает:

(1) перечень видов медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно в рамках Программы государственных гарантий;

(2) базовую программу обязательного медицинского страхования;

(3) нормативные показатели объема медицинской помощи, оказываемой населению бесплатно в рамках Программы государственных гарантий;

(4) подушевой норматив, используемый для финансирования здравоохранения с целью покрытия всех затрат, связанных с оказанием бесплатной медицинской помощи в соответствии с гарантированными нормативными показателями ее объема.

Финансирование Программы государственных гарантий осуществляется из следующих источников:

- средств бюджетов здравоохранения всех уровней;
- средств фондов обязательного медицинского страхования;
- других источников поступления средств в здравоохранение.

Нормативные показатели объемов медицинской помощи, оказываемой населению бесплатно в рамках Программы государственных гарантий, используются в качестве основы для формирования расходной части федерального, региональных и местных бюджетов по разделу здравоохранения, а также федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Используя базовую программу государственных гарантий, региональные органы управления создают и затем утверждают территориальные программы государственных гарантий.

Территориальные программы государственных гарантий могут включать дополнительные виды и объемы бесплатной медицинской помощи, которые должны финансироваться субъектами Федерации за свой счет и с учетом своих финансовых ресурсов.

Ежегодные соглашения между Министерством здравоохранения и социального развития РФ, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и региональными органами управления используются в качестве механизма выравнивания условий финансирования вышеназванных программ.

Министерство здравоохранения и социального развития РФ и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования по согласованию с Министерством финансов РФ разработали и утвердили *«Методические рекомендации по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью»*.

В рамках этой Программы, финансируемой за счет средств бюджетов всех уровней, средств обязательного медицинского страхования и других поступлений, финансируемой за счет бюджетов здравоохранения и средств ОМС, населению оказываются следующие виды бесплатной медицинской помощи:

Бесплатная медицинская и лекарственная помощь, финансируемая за счет средств бюджетов здравоохранения
1. Скорая медицинская помощь 2. Амбулаторно-поликлиническая и стационарная медицинская помощь, предоставляемая больным с социально значимыми заболеваниями, включая следующие болезни: • кожно-венерологические заболевания • туберкулез • СПИД • психические расстройства • наркологические заболевания • нарушения течения беременности и родов • некоторое виды патологии детей и новорожденных 3. Диспансерное наблюдение здоровых детей 4. Льготная лекарственная помощь и протезирование 5. Некоторые виды дорогостоящий медицинской помощи

В рамках программ государственных гарантий разрабатываются *подушевые нормативы* финансирования здравоохранения, которые определяются как показатели затрат, рассчитываемые на одного человека и используемые для того, чтобы показать распределение финансовых ресурсов здравоохранения, полученных из всех источ-

ников, необходимых для финансирования расходов на оказание бесплатной медицинской помощи населению.

Бесплатная медицинская помощь, финансируемая за счет средств обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы ОМС

Амбулаторно-поликлиническая и стационарная медицинская помощь, предоставляемая больным по следующим заболеваниям:

- инфекционные и паразитарные заболевания, исключая венерические болезни, туберкулез и СПИД
- онкологические заболевания; болезни эндокринной системы; кожные болезни
- нарушения питания; заболевания нервной системы
- болезни крови; иммунная патология; заболевания сердца и сосудов
- глазные болезни; болезни уха; болезни органов дыхания
- болезни органов пищеварения; все виды травм и отравлений
- болезни костно-мышечной системы
- некоторые виды врожденных аномалий у взрослых
- некоторые другие заболевания

В рамках территориальных программ государственных гарантий органы управления субъектов РФ формируют подушевые нормативы, принимая во внимание нормативы стоимости всех видов бесплатной медицинской помощи, рассчитанные ими в соответствии с федеральными методическими рекомендациями по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью.

2. *Средства населения* — это следующий по объему источник финансирования здравоохранения. Например, в 1998 г. расходы на медицинские нужды составили 69,5 млрд руб., или 44,3% всех расходов на охрану здоровья в стране. Из этой суммы 32 млрд руб. было направлено на оплату услуг медицинских учреждений, 37 млрд руб. — на приобретение лекарств и 0,2 млрд руб. — на добровольное медицинское страхование. Таким образом, официально расходы населения на здравоохранение в том году превысили расходы консолидированного бюджета РФ на 5,1 млрд руб., или почти на 8%. Если же учесть теневые расходы, т.е. вручение денег за медицинские услуги непосредственного врачам, то превышение

расходов населения над государственными расходами еще более возрастает.

3. *Средства ведомств и предприятий* — это третий существенный источник ассигнований, направляемых в здравоохранение. В настоящее время ведомствам и предприятиям принадлежит около 15% всех амбулаторных учреждений и 6% больниц, в которых находится 10% медицинских работников. Ведомственные медицинские учреждения финансируются за счет двух источников: (1) это средства федерального бюджета. В 2000 г. в расходах федерального бюджета на здравоохранение доля Министерства здравоохранения и социального развития РФ составила 78,8%, а доля других федеральных ведомств — 22,8%; (2) многие государственные и негосударственные предприятия и организации имеют свои медицинские учреждения, финансируемые за счет средств этих предприятий. Значительный объем средств направляется также коммерческими организациями государственным медицинским учреждениям за предоставляемые ими платные медицинские услуги.

Национальный проект «Здравоохранение» Большое значение в развитии здравоохранения в нашей стране, в увеличении средств, направляемых в эту отрасль социальной сферы, должно иметь осуществление Национального проекта «Здоровье», включающего направления «Развитие первичной медико-санитарной помощи» и «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью».

Главная задача направления *«Развитие первичной медико-санитарной помощи»* — повышение доступности и качества первичной медико-санитарной помощи. Это будет достигаться на основе повышения уровня квалификации врачей участковой службы; снижения коэффициента совместительства в учреждениях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, до 1,1; сокращения сроков ожидания диагностических исследований в поликлиниках до одной недели; обновления парка санитарного автотранспорта службы скорой медицинской помощи на 12 120 машин; снижения заболеваемости — гепатитом В не менее чем в три раза, краснухой — не менее чем в десять раз, снижения материнской смертности до 29 на 100 тысяч родившихся живыми, младенческой смертности — до 10,6 на 1000 родившихся живыми и снижения временной нетрудоспособности не менее чем на 20%.

Для достижения таких показателей планируется:

(1) дополнительная подготовка в 2006—2007 гг. 13 848 врачей;

(2) повышение уровня оплаты труда отдельных категорий врачей и медицинских сестер;

(3) оснащение муниципальных учреждений здравоохранения диагностическим оборудованием и службы скорой медицинской помощи санитарным автотранспортом. Организация централизованной закупки диагностического оборудования для оснащения не менее 11 024 муниципальных поликлиник и не менее 12 120 машин скорой медицинской помощи, в том числе 480 реанимобилей и реанимобилей с кювезами;

(4) проведение мероприятий по профилактике, выявлению и лечению ВИЧ-инфицированных;

(5) проведение дополнительной иммунизации в рамках Национального календаря профилактических прививок. За два года предусматривается провести иммунизацию 25 млн человек против гепатита В, 15 млн человек — против краснухи, 300 тыс. ослабленных детей — против полиомиелита, 44 млн человек — против гриппа;

(6) проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан, проведение дополнительных медицинских осмотров работников, занятых на производствах с вредными и (или) опасными производственными факторами;

(7) оплата медицинской помощи, оказываемой государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения женщинам в период беременности и родов.

Беременным женщинам будет выдаваться *«родовый сертификат»* — учетный документ для оплаты медицинской помощи, оказываемой женщинам женскими консультациями в период беременности и родильными домами в период родов.

Задачей *направления «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью»* является повышение обеспеченности населения высокотехнологичной медицинской помощью к 2008 г. до 45%. Для этого планируется:

(1) строительство 15 новых центров высоких медицинских технологий в субъектах РФ. С учетом потребности населения планируется создание центров по следующим направлениям: сердечно-сосудистой хирургии, травматологии, ортопедии, эндокринологии, нейрохирургии, трансплантологии и репродуктивным технологиям;

(2) увеличение к 2008 г. в четыре раза объема высокотехнологичной медицинской помощи, закупаемой за счет средств федерального бюджета, у существующих федеральных специализированных медицинских организаций и вновь созда-

ваемых центров высоких медицинских технологий. За два года будет пролечено 298 тыс. человек с применением высокотехнологичной медицинской помощи.

Для осуществления мероприятий, предусмотренных Проектом «Здоровье», будут выделены дополнительные ассигнования. В целом расходы по Проекту за 2006—2007 гг. составят почти 209 млрд руб. В том числе на развитие первичной медико-санитарной помощи будет выделено более 159 млрд руб. и на обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью — более 48 млрд руб., на информационную поддержку и управление Проектом — более 1 млрд руб.

9.7. Расходы на социальное обеспечение и социальную защиту

Конституция страны определяет Российскую Федерацию как *социальное* государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Конституция РФ гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Социальное обеспечение представляет собой систему экономических отношений, направленных на формирование и использование фондов денежных средств государства для материального обеспечения граждан в старости, по инвалидности, предоставление пособий и льгот семьям со сравнительно низкими среднедушевыми доходами и в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Основными видами расходов по социальному обеспечению являются пенсии и пособия.

Пенсии и пособии *Пенсия* — это денежная выплата, предоставляемая гражданам, в целях компенсации заработка (дохода), утраченного в

связи с достижением установленного законом возраста, наступлением инвалидности, потерей кормильца, а также по другим основаниям, право на получение которой определяется по условиям и нормам, установленным законодательством Российской Федерации.

К основным видам пенсий по государственному пенсионному обеспечению относятся:

- пенсия по старости;
- пенсия за выслугу лет;
- пенсия по инвалидности.

Пенсия по старости — это пенсия, назначаемая в связи с достижением определенного возраста при наличии требуемого стажа работы. При выполнении этих условий трудовая пенсия может быть назначена как в период работы, так и после ее прекращения. Пенсия назначается в Российской Федерации на общих основаниях и на льготных условиях. На общих основаниях данная пенсия назначается мужчинам по достижении 60 лет и при общем трудовом стаже не менее 25 лет, женщинам — по достижении 55 лет при общем трудовом стаже не менее 20 лет.

Пенсия за выслугу лет — разновидность трудовой пенсии. В Российской Федерации пенсия за выслугу лет устанавливается в связи с длительной работой с особо вредными и тяжелыми условиями труда, а также в связи с некоторой иной профессиональной деятельностью.

Пенсия по инвалидности — это пенсия, устанавливаемая в связи с нарушением здоровья человека со стойким расстройством функций организма, приводящим к длительной или постоянной, полной или значительной потере профессиональной трудоспособности или существенным затруднениям в трудовой жизни. Условия и нормы пенсионного обеспечения по инвалидности зависят от характера трудовых отношений, причины наступления инвалидности, степени потери трудоспособности и других факторов. В зависимости от потери трудоспособности выделяются три группы инвалидности:

- I группа инвалидности устанавливается гражданам, полностью утратившим способность к регулярному профессиональному труду в обычных условиях и нуждающимся в постоянном постороннем уходе;
- II группа инвалидности устанавливается гражданам, которые также полностью утратили способность к труду, но не нуждаются в постороннем уходе;
- III группа устанавливается гражданам, частично утратившим способность к профессиональному труду.

Управление финансами государственного пенсионного обеспечения возложено на Пенсионный фонд Российской Федерации. Объем получаемых Фондом доходов и выполняемых им пенсионных платежей в 2005 г. составил более 1,5 трлн руб. За счет средств Фонда получают пенсии 38,2 млн российских пенсионеров, включая трудовые пенсии (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца), пенсии по государственному пенсионному обеспечению, пенсии военнослужащим и их семьям, социальные пенсии, пенсии государственным служащим.

Таблица 9.5. **Сведения о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий в целом по Российской Федерации по состоянию на 31 марта 2006 г.**

Наименование показателей	*Численность пенсионеров, человек*	*Средний размер пенсии, руб.*
Всего пенсионеров	38 342 597	2538,18
Трудовые пенсии	36 169 437	2576,79
по старости	29 200 739	2765,29
по инвалидности	4 247 231	1975,18
по случаю потери кормильца	2 721 467	1493,1
Пенсии по государственному пенсионному обеспечению	2 173 160	1895,61
Пенсии военнослужащим и их семьям	75 438	2247,43
Пенсионеры, пострадавшие от радиационных или техногенных катастроф	217 518	2438,81
Пенсионеры — государственные служащие	27 635	4219,02
Социальные пенсии	1 852 569	1782,84

Пособие — это денежная выплата, которая производится гражданам в случаях, предусмотренных законодательством, и является одной из форм материального обеспечения в старости, при болезни и потере трудоспособности, а также в некоторых других случаях.

В отличие от пенсии назначение и выплата этих пособий не обусловлены прежней трудовой или иной общественно полезной деятельностью, они устанавливаются лишь в связи с наступлением нетрудоспособности с тем, чтобы материально обеспечить граждан,

которые по каким-либо причинам не получают пенсию, но в силу старости либо плохого состояния здоровья нуждаются в заботе общества.

Основными видами пособий являются:

- пособие по временной нетрудоспособности;
- пособие по беременности и родам;
- пособие при рождении ребенка;
- пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- пособие на погребение.

Существуют и другие виды социального обеспечения: пособие по безработице, профессиональная переподготовка безработных, обучение и трудоустройство инвалидов, предоставление инвалидам индивидуальных средств передвижения, пособия многодетным и одиноким матерям, оплата дополнительных выходных дней одному из родителей для ухода за детьми-инвалидами и инвалидами детства до достижения ими возраста 18 лет, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в женской консультации в ранние сроки беременности (до 12 недель), и т.д.

Социальное страхование Одной из форм социального обеспечения является социальное страхование. Оно представляет собой государственную систему материального обеспечения граждан в старости, в случае временной или постоянной потери трудоспособности, а также охраны их здоровья. Осуществляется за счет особых фондов, образуемых из обязательных взносов организаций, а также дотаций из бюджетных средств на материальное обеспечение рабочих, служащих и членов их семей. Основные составляющие финансового механизма социального страхования — взносы, целевые фонды и социальные выплаты.

Выполнение основных функций государства в сфере социального страхования возложено на *Фонд социального страхования Российской Федерации*. Фонд представляет собой специализированную структуру, обеспечивающую функционирование всей многоуровневой системы государственного социального страхования. Основной функцией Фонда является финансирование выплат пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, при рождении ребенка и ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также пособия на погребение умерших (рис. 9.3).

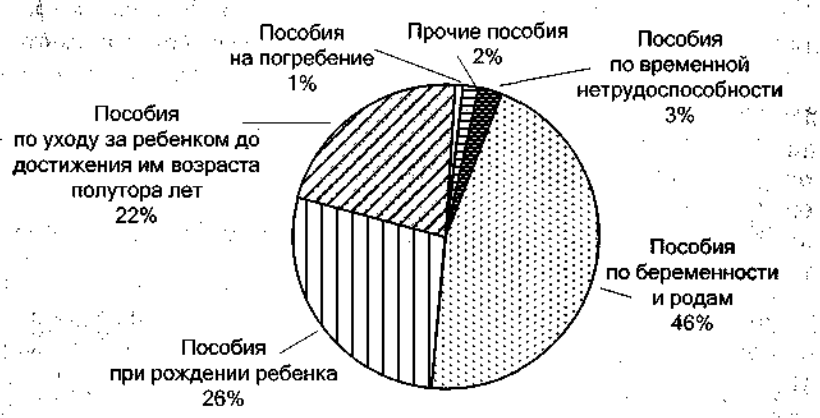


Рис. 9.3. Структура расходов Фонда социального страхования Российской Федерации по видам пособий в общих расходах на пособия по обязательному социальному страхованию за 2004 г.

Источники финансирования социальной защиты населения Социальное обеспечение, социальное страхование и социальная помощь формируют единый механизм финансового обеспечения социальной защиты населения и должны рассматриваться вместе как часть финансовых отношений.

Финансовое обеспечение социальной защиты населения представляет собой систему распределительных отношений, в процессе которых за счет налогов и специальных взносов формируются централизованные и децентрализованные финансовые ресурсы, направленные на социальное обеспечение, социальное страхование и оказание социальной помощи всем членам общества.

Финансовое обеспечение социальной защиты населения предусматривает оценку и планирование объемов необходимых денежных средств, формирование доходов и финансирование расходов, осуществление социальных выплат и контроль за эффективным использованием средств, направляемых на социальную защиту, социальное страхование и социальное обеспечение. В основе механизма финансирования социальной защиты населения лежит *социальный контракт*, который заключается между государством, организациями и домохозяйствами. В соответствии с данным контрактом государство берет на себя обязательство выполнения определенных социальных функций перед обществом и определяет тем самым объе-

мы предоставляемых благ, которые теоретически должно определять само общество.

Можно выделить три источника финансирования социальной защиты населения:

(1) средства налогоплательщиков, за счет которых формируются доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;
(2) страховые средства работодателей и работников;
(3) общественные и частные пожертвования на благотворительность.

Развитие социального обеспечения в России В советский период социальные пособия и льготы были призваны частично компенсировать населению низкую заработную плату, служить дополнительным стимулом для работы в особых условиях, связанных с вредными и тяжелыми условиями труда, а также использовались как признание особых заслуг перед государством определенной категории населения. Таким образом, советская система социальной защиты населения была призвана решать следующие основные задачи:

(1) оказывать помощь нетрудоспособным гражданам, лишенным поддержки со стороны семьи, в том числе пособия на детей, многодетным и одиноким матерям и т.д.;
(2) обеспечивать поддержку граждан с особыми заслугами перед обществом;
(3) осуществлять выплаты пенсий и социальных пособий, в том числе трудовых пенсий, пособий по временной нетрудоспособности, предоставлять льготы за работу, связанную с вредными и тяжелыми условиями труда.

Однако необходимо отметить, что, несмотря на то что в целом в данной системе применялись отдельные инструменты для выравнивания уровня жизни населения, в то же время существовавшая система социальной защиты была основана на категориальном принципе социальных выплат и льгот. Это приводило к тому, что социальная помощь предоставлялась не тем, кто в ней действительно больше нуждался, а по другим критериям: по трудовому стажу, возрасту, профессиональной деятельности. В результате помощь поступала как в бедные, так и небедные семьи, что, в свою очередь, углубляло социально-экономическое неравенство в стране.

В результате реформ, проведенных в начале 90-х годов XX в. в Российской Федерации, были заложены основы новой системы социального обеспечения населения, а также созданы государственные социально-страховые внебюджетные фонды: Пенсионный фонд РФ (в 1991 г.), Фонд социального страхования РФ (в 1992 г.),

Фонд занятости населения РФ (в 1993 г.), Федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования РФ (в 1993 г.).

В принятом в 1999 г. Федеральном законе №178-ФЗ «О государственной социальной помощи» были сформулированы основные цели предоставления государственной социальной помощи: «...поддержание уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума». Закон устанавливал, что получателями государственной социальной помощи могут являться только те граждане, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, а также адресное и рациональное использование бюджетных средств, направляемых в данную сферу.

В федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и других нормативных законодательных актах, принятых в 90-х годах, предусматривается предоставление различных пособий, льгот и компенсационных выплат определенным категориям населения, к которым относятся: беженцы и переселенцы; лица, пострадавшие от репрессий; лица, проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; Герои Советского Союза и Герои России; доноры; военнослужащие участвовавшие в разрешение вооруженных конфликтов на территории России и за ее пределами; граждане, пострадавшие вследствие аварии на производственном объединении «Маяк», Семипалатинском полигоне, Чернобыльской АЭС; ВИЧ-инфицированные и обслуживающие их медицинские работники, а также другие категории граждан.

Таким образом, реформы, проведенные в социальной сфере в 90-х годах XX в., практически не коснулись базовых принципов предоставления социальной помощи советского периода. Многие из нормативных актов, направленных на социальную защиту населения, принимались накануне избирательных кампаний и носили ярко выраженный политический характер. Их существенный недостаток заключается в том, что большинство социальных пособий, выплат и льгот продолжают предоставляться на основе категориального признака, а следовательно, социальная помощь не достигает малоимущих граждан. Необходимо отметить, что повышение адресности социальной поддержки населения невозможно до тех пор, пока не будут решены проблемы с финансированием уже принятых государством расходных обязательств, касающихся социальной помощи.

В настоящее время необходимость реформирования системы финансового обеспечения социальной защиты населения в РФ об-

щепризнанна. На правительственном уровне принимаются концепции реформирования пенсионной системы, модернизации системы обязательного медицинского страхования, однако целостная концепция финансового обеспечения защиты населения отсутствует.

Можно выделить следующие основные направления развития финансового обеспечения социальной защиты населения в Российской Федерации:

(1) обеспечение адресности социальной помощи;
(2) приведение расходных обязательств в соответствие с доходными возможностями органов власти, которые уполномочены финансировать социальную помощь населению;
(3) повышение эффективности социальной помощи.

Повышение эффективности социальной помощи может быть достигнуто за счет повышения адресности социальной поддержки и предоставления равных возможностей в социальной поддержке тех граждан, которые реально в ней нуждаются.

Предоставление социальной помощи семьям с доходами ниже официального прожиточного минимума, т.е. соблюдение принципа адресности, позволит сократить контингент получателей и повысить долю социальных трансфертов в доходах бедных слоев населения. Таким образом, достигается вертикальное равенство, т.е. происходит перераспределение дохода или потребления от богатых слоев населения в пользу малообеспеченных.

Предоставление равных возможностей в социальной поддержке тех граждан, которые реально в ней нуждаются, обеспечивает горизонтальное равенство и исключают доступ к ней прочих категорий населения.

На эффективность социальной помощи также влияет отношение трансфертов, достигающих тех граждан, которые реально в ней нуждаются, к общему объему социальной помощи.

В конечном итоге эффективность социальной политики зависит от адекватности принципов социального обеспечения.

Принципы социального обеспечения Система социального обеспечения основывается на следующих главных принципах.

Принцип солидарности — принцип распределения социальной помощи только в зависимости от нуждаемости, без учета размеров уплачиваемых гражданами налогов и страховых взносов.

Принцип всеобщности — социальное обеспечение распространяется на всех трудящихся, без каких-либо исключений и независимо от расы, пола, политических, религиозных и иных убеждений, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, по языковым или иным признакам.

Принцип адресности — предполагает предоставление социальной помощи только семьям с доходами ниже официального прожиточного минимума и предусматривает:

- предоставление социальной помощи не категориям населения, а семьям и гражданам;
- разработку системы выявления и учета малоимущих слоев населения;
- проведение проверок обеспеченности населения.

Принцип общедоступности определяет, что условия, которые дают право на получение социальных пособий и льгот, доступны каждому.

Принцип многообразия закрепляет различные формы и виды социального обеспечения. К формам относятся государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение, предоставление инвалидам индивидуальных средств передвижения, пособия многодетным семьям и одиноким матерям и т.д.

Именно от полной реализации предложенных принципов зависит эффективность новой системы социального обеспечения.

***

Вопросы теории, методологии и практики финансового обеспечения отраслей социальной сферы нашли отражение в следующих монографиях:

В.И. Басов. Общественные фонды потребления и бюджет (1967)

И.А. Горохове. Планирование и финансирование больниц и поликлиник (1967)

Л.И. Тульчинский. Финансирование проблемы профессионального образования в СССР (1968)

Г.Н. Соболевский. В.В. Ермаков, В.В. Головтеев. Основы финансирования учреждений здравоохранения (1974)

И.В. Бабановский. Вопросы финансирования здравоохранения в СССР (1976)

Г.И. Ушаков, А.С. Шуруев. Планирование и финансирование подготовки специалистов (1980)

Ю.А. Пешехонов. Ресурсы социального развития в XI пятилетке (1981)

К.И. Субботина. Финансирование народного образования (1985)

Г.Б. Поляк. Финансовое обеспечение социальной сферы (1988)

С.Д. Карастелин, Г.Б. Поляк. Ресурсы социального развития трудовых коллективов (1989)

Е.Н. Шутяк. Финансовое обеспечение социальной защиты населения (2004)

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Охарактеризуйте социально-экономическое значение социальной сферы.
2. Назовите основные принципы финансового обеспечения социальной сферы.
3. Охарактеризуйте особенности финансового обеспечения социальной сферы.
4. За счет каких ресурсов формируется фонд финансового обеспечения социальной сферы?
5. Перечислите направления расходования средств, выделяемых на образование.
6. Назовите основные принципы финансирования системы образования.
7. Какой объем бюджетных средств ежегодно направляется на финансирование культуры?
8. Охарактеризуйте порядок финансирования отдельных видов культурных учреждений.
9. Каково экономическое и социальное значение здравоохранения?
10. Охарактеризуйте состав и структуру источников средств на здравоохранение.
11. Что представляет собой система обязательного медицинского страхования граждан как один из элементов рыночного механизма финансирования здравоохранения?
12. Охарактеризуйте расходы на социальное обеспечение и социальную защиту.

Глава 10

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

10.1. Территориальные финансы: сущность и состав

В современном мире ускорился процесс развития демократических принципов в государственном устройстве и управлении. Во многих странах обязательный компонент демократического государственного строя — *местное самоуправление,* осуществляемое самим населением через свободно избранные им представительные органы. Для выполнения функций, возложенных на территориальные представительные и исполнительные органы, они наделяются определенными имущественными и финансово-бюджетными правами.

В условиях демократии одной из важнейших составных частей финансовой системы государства являются *территориальные финансы,* которые охватывают территориальные бюджеты (в Российской Федерации — это собственно республиканские в составе РФ, краевые, областные и окружные бюджеты, бюджеты районов, городов, поселков, сельских поселений) и финансы субъектов хозяйствования, используемые для удовлетворения территориальных потребностей. Территориальные финансы обеспечивают финансирование широкого круга мероприятий, связанных с социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения.

Таким образом,

территориальные финансы — это система экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход, фонд денежных средств, используемых на экономическое и социальное развитие территорий.

В последние десятилетия во многих государствах наблюдается регионализация экономических и социальных процессов. Все в большей мере функции регулирования этих процессов переходят от

центральных уровней государственной власти к территориальным. Поэтому роль территориальных финансов усиливается, а сфера их использования — расширяется. Величина территориальных финансов растет и во многих странах составляет превалирующую часть финансовых ресурсов государства.

Через территориальные финансы государство активно проводит социальную политику. На основе предоставления территориальным органам власти средств для их бюджетов осуществляется финансирование муниципальных объектов образования, здравоохранения, коммунального обслуживания населения, строительства и содержания дорог. При этом круг финансируемых мероприятий расширяется. За счет средств территориальных бюджетов стали финансироваться не только общеобразовательные школы, но и высшие и средние специальные учебные заведения, крупные объекты здравоохранения, мероприятия по внутренней безопасности, правопорядку, охране окружающей среды и др.

С помощью территориальных финансов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических, военных и других условий отстали в своем экономическом и социальном развитии от других районов страны. Для преодоления такой отсталости разрабатываются региональные программы. Средства на их осуществление формируются за счет источников доходов бюджетов соответствующих административно-территориальных единиц, а также налогов вышестоящих бюджетов. При этом территориальным бюджетам выделяются отчисления от федеральных налогов, а также субвенции, то есть финансовые ресурсы, предоставляемые из вышестоящих бюджетов на определенные цели (развитие здравоохранения, дорожное строительство, коммунальные объекты и др.).

Территориальные финансы можно охарактеризовать и как *совокупность* денежных средств, используемых на экономическое и социальное развитие территорий. Главное направление использования территориальных финансов — финансовое обеспечение социальной и частично производственной инфраструктуры. Основным источником ее финансирования стали бюджетные ассигнования и средства субъектов хозяйствования (предприятия, организации).

Основной составной частью территориальных финансов являются *региональные бюджеты*. В современных условиях все в большей степени территориальные органы власти призваны обеспечить комплексное развитие регионов, пропорциональное развитие производственной и непроизводственной сфер на подведомственных

территориях. Значительно возрастает их координационная функция в экономическом и социальном развитии территорий. Указанные факторы вызывают необходимость дальнейшего расширения и укрепления финансовой базы территориальных органов власти, решения ряда проблем, связанных с совершенствованием методов формирования и использования финансовых ресурсов территорий.

Одним из звеньев территориальных финансов являются *средства субъектов хозяйствования*: (1) финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности (как правило, коммунальные предприятия); (2) финансовые ресурсы предприятий, фирм, организаций, используемые ими на финансирование социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов. Субъекты хозяйствования для социальной поддержки своих работников строят и приобретают жилые дома, квартиры, детские дошкольные учреждения, медицинские учреждения и объекты для отдыха. В нашей стране, особенно в новых городах, возникших на базе строящихся предприятий, нередко почти вся социальная инфраструктура находится в ведомственном подчинении. Поэтому нередко в общем объеме территориальных финансов превалируют средства предприятий, направляемые на социальное развитие.

10.2. Правовая основа территориальных финансов

Правовой основой функционирования территориальных финансов являются законодательные акты, изданные в России с 1991 г.

Бюджетные права субъектов Российской Федерации Органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены бюджетными правами в соответствии с Конституцией РФ и Бюджетным кодексом РФ.

Субъекты Российской Федерации вправе издавать свои законодательные акты, регламентирующие бюджетные правоотношения на подведомственной территории.

В области регулирования бюджетных правоотношений к ведению субъектов Российской Федерации относятся:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов РФ, утверждения и исполнения региональных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ;
- составление и рассмотрение проектов бюджетов РФ и консолидированных бюджетов субъектов РФ, утверждение и

исполнение бюджетов субъектов РФ, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

- распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов РФ между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами;
- определение порядка направления в бюджет субъекта РФ доходов от использования собственности субъекта РФ, доходов от налогов и сборов субъекта РФ, иных доходов бюджета субъекта РФ;
- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта РФ, порядка и условий предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов РФ;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;
- установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов;
- определение перечня и порядка осуществления государственных внутренних заимствований субъектов РФ;
- осуществление государственных внутренних и внешних заимствований субъекта РФ и управление государственным долгом субъекта РФ.

Представительные органы субъектов РФ вправе вводить региональные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и вводить налоговые льготы в пределах прав, предоставленных налоговым законодательством Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов РФ могут предоставлять налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов РФ в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных законами субъектов РФ о бюджете. Вместе с тем органы исполнительной власти субъектов РФ вправе предоставлять отсрочки или рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов РФ в части суммы федерального налога или сбора, поступающей в бюджет субъекта РФ, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам бюджета субъекта РФ перед федеральным бюджетом и соблюдении предельного размера дефицита

бюджета субъекта РФ и размера государственного долга субъекта РФ, установленных Бюджетным кодексом РФ.

Правовая основа функционирования местных бюджетов Правовой основой функционирования местных бюджетов в Российской Федерации являются: Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.

В *Конституции РФ* (ст. 132) зафиксировано, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Вопросы местных бюджетов нашли отражение в статье 15 *Налогового кодекса РФ*, где установлены виды местных налогов и сборов.

Компетенция органов местного самоуправления в бюджетной сфере определена в статье 9 *Бюджетного кодекса РФ*, в которой к ведению органов местного самоуправления в регулировании бюджетных правоотношений отнесены:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об их исполнении;
- составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;
- определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- определение порядка осуществления муниципальных заимствований;
- осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом.

Бюджетным кодексом РФ также определены полномочия органов местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов. При этом представительные органы местного самоуправления могут вводить местные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и предоставлять льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством РФ.

Органы местного самоуправления вправе предоставлять налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты в соответствии с налоговым законодательством РФ в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей. Органы местного самоуправления могут определять порядок предоставления отсрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в части сумм федеральных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы Российской Федерации и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга, установленных Бюджетным кодексом РФ.

В Бюджетном кодексе РФ (глава 16) зафиксированы права муниципальных образований на получение финансовой помощи из региональных бюджетов.

Важным шагом в развитии финансово-бюджетных прав местных органов самоуправления стал Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ и новая редакция этого Закона от 6 октября 2003 г. В Законе зафиксировано, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают муниципальным образованиям (городам, районам, поселкам, селам) минимальные местные бюджеты, что минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов Российской Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Далее указывается, что доходная часть минимальных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации доходных источников.

Закон устанавливает, что финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете и в бюджетах субъектов Российской Федерации. Кроме того, увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, принявшими решения. Решения этих органов

реализуются органами местного самоуправления в пределах, переданных им в качестве компенсации средств.

В Законе установлено, что бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов), образуют *консолидированный бюджет* муниципального района.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов (внутригородских территорий), не являющихся муниципальными образованиями.

Составление, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ.

Исполнительные органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Представительные органы местного самоуправления рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов, осуществляют другие полномочия в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, иными правовыми актами бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления.

Для составления проектов бюджетов местные финансовые органы имеют право на получение информации от финансовых органов вышестоящего уровня бюджетной системы.

Так, финансовые органы муниципальных районов получают от финансовых органов субъектов Российской Федерации следующие материалы:

- предполагаемые изменения отчислений по закрепленным за местными бюджетами доходам;
- порядок формирования регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и распределение его средств;
- субвенции и дотации, предполагаемые к передаче местным бюджетам.

Распорядителем средств местного бюджета является орган местного самоуправления. Он распределяет бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств

- составляет бюджетную роспись, распределяет лимиты бюджетных обязательств по подведомственным получателям бюджетных средств и направляет их в орган, исполняющий бюджет;
- определяет задания по предоставлению муниципальных услуг для получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат;
- утверждает сметы доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;
- осуществляет контроль за использованием бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств.

Распорядитель бюджетных средств как орган исполнительной власти, а также должностные лица распорядителя бюджетных средств отвечают за

- целевое использование выделенных в их распоряжение бюджетных средств;
- достоверность и своевременное представление установленной отчетности и другой информации, связанной с исполнением бюджета;
- своевременное составление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств;
- своевременное представление бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным получателям и распорядителям бюджетных средств в орган, исполняющий бюджет;
- утверждение смет доходов и расходов подведомственных бюджетных учреждений;
- соответствие бюджетной росписи показателям, утвержденным решением о бюджете;
- соблюдение нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг при утверждении смет доходов и расходов;
- эффективное использование бюджетных средств.

Получателями бюджетных средств являются бюджетные учреждения или иные организации, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год.

Получатели бюджетных средств имеют право на

- своевременное получение и использование бюджетных средств в соответствии с утвержденным бюджетной росписью размером с учетом сокращения и индексации;
- своевременное доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств;
- компенсацию в размере недофинансирования.

Получатели бюджетных средств обязаны:

- своевременно подавать бюджетные заявки или иные документы, подтверждающие право на получение бюджетных средств;
- эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением;
- своевременно и в полном объеме возвращать бюджетные средства, предоставленные на возвратной основе;
- своевременно и в полном объеме вносить плату за использование бюджетных средств, предоставленных на возмездной основе;
- своевременно предоставлять отчет и иные сведения об использовании бюджетных средств.

Исполнительный орган местного самоуправления может вносить в исполнительный орган власти субъекта РФ предложение по изменению и уточнению проектируемых вышестоящим органом власти бюджетных нормативов и показателей. Разногласия по этим вопросам рассматриваются в исполнительном органе власти субъекта РФ. Результаты рассмотрения разногласий отражаются в составляемом протоколе, в котором содержится обоснование предложений и обоснование отказа. В случае необходимости решения этих вопросов создается на паритетных началах согласительная комиссия. Решение согласительной комиссии доводится до сведения нижестоящих и вышестоящих органов власти. Окончательное решение принимается вышестоящими представительными органами власти.

Временная финансовая администрация В соответствии с Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131 существенно повысилась ответственность органов местного самоуправления за исполнение местного бюджета. В статье 74 этого Закона установлено, что в случае нецелевого расходования субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ, если это установлено соответствующим судом, а глава муниципального образования или глава местной администрации не приняли в пределах своих полномочий мер по исполнению

решения суда, то высшее должностное лицо субъекта РФ может издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Статья 75 этого Закона устанавливает, что отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях:

(1) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

(2) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

При этом если произошли нарушения, указанные в первом случае, то по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта РФ может вводиться *временная финансовая администрация*.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмот-

рение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, — в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ для утверждения законом субъекта РФ, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования.

Временная финансовая администрация — это федеральный орган исполнительной власти (орган исполнительной власти субъекта РФ). Он уполномочен Правительством РФ (высшим органом исполнительной власти субъекта РФ) подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов РФ) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления), осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ (местной администрации).

Временная финансовая администрация в субъекте РФ (муниципальном образовании) вводится на срок до одного года решением арбитражного суда при осуществлении производства по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) в порядке, установленном федеральным законом.

Ходатайство о введении временной финансовой администрации в субъекте РФ подается в Высший Арбитражный Суд РФ Правительством РФ.

Ходатайство о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании подается в арбитражный суд субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта РФ) и (или) представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования.

Решение арбитражного суда субъекта Федерации о введении в муниципальном образовании временной финансовой администрации принимается в случае, если на момент принятия данного решения возникшая в результате решений, действий или бездействия органов местного самоуправления просроченная задолженность по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования превышает 30% объема собственных доходов местного бюджета в последнем отчетном году и (или) просроченная задолженность муниципального образования по исполнению своих бюджетных обязательств превышает 40% бюджетных ассигнований в последнем отчетном году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджета субъекта РФ перед бюджетом муниципального образования.

Временная финансовая администрация, введенная в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании), осуществляет следующие полномочия:

(1) организует проведение проверки (аудита) бюджета субъекта Федерации (местного бюджета) в порядке, установленном Правительством РФ (органом исполнительной власти субъекта Федерации);

(2) организует учет просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта Федерации (муниципального образования) в порядке, предусмотренном федеральным законом;

(3) разрабатывает проект плана восстановления платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования);

(4) разрабатывает и представляет в органы государственной власти субъекта Федерации (органы местного самоуправления) проекты нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Федерации (органов местного самоуправления), предусмотренные планом восстановления платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования), утвержденным Высшим Арбитражным Судом РФ (арбитражным судом);

(5) осуществляет контроль за исполнением плана восстановления платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования), утвержденного Высшим Арбитражным Судом РФ (арбитражным судом), и предусмотренных им нормативных правовых актов;

(6) осуществляет контроль за исполнением бюджета субъекта Федерации (местного бюджета).

Глава временной финансовой администрации руководит деятельностью временной финансовой администрации и несет персональную ответственность за исполнение возложенных на нее полномочий.

Глава временной финансовой администрации осуществляет следующие полномочия:

- в период осуществления полномочий временной финансовой администрацией представляет Российскую Федерацию (субъект Федерации) в арбитражном суде по делу о восстановлении платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования);
- вносит на рассмотрение арбитражного суда и соответствующих органов государственной власти субъекта Федерации (органов местного самоуправления) проект плана восста-

новления платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования);

- вносит на рассмотрение органов государственной власти субъекта Федерации (органов местного самоуправления) проекты нормативных правовых актов, предусмотренных планом восстановления платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования);
- согласовывает внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов) органов государственной власти субъектов Федерации (органов местного самоуправления), предусмотренные планом восстановления платежеспособности субъекта Федерации (муниципального образования);
- дает согласие на осуществление и (или) осуществляет полномочия руководителя финансового органа субъекта Федерации (муниципального образования).

Проект плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) разрабатывается временной финансовой администрацией в срок до двух месяцев со дня вступления решения арбитражного суда о введении временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании) в законную силу.

Проект плана восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации (муниципального образования) должен включать:

- срок действия плана, необходимый для полного погашения просроченных расходных обязательств субъекта РФ (муниципального образования), не превышающий пяти лет;
- долю собственных доходов бюджета субъекта РФ (муниципального образования), ежегодно направляемую на исполнение просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования), не превышающую 15%;
- объемы и условия привлечения заемных средств на рефинансирование государственного долга субъекта РФ (муниципального долга муниципального образования);
- график исполнения просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств субъекта РФ (муниципального образования);
- меры по оздоровлению государственных финансов субъекта РФ (муниципальных финансов муниципального образования), включая перечень необходимых для их реализации

нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ (органов местного самоуправления).

Проект плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) согласовывается сторонами, участвующими в производстве по делу о восстановлении платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования), и вносится временной финансовой администрацией на рассмотрение и утверждение арбитражного суда в порядке, установленном федеральным законом.

Введение временной финансовой администрации вносит изменения в порядок составления, утверждения и исполнения бюджета субъекта РФ (муниципального образования). В течение 15 дней со дня утверждения арбитражным судом плана восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) временная финансовая администрация разрабатывает проект закона (решения) о внесении изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на текущий финансовый год в целях приведения указанного закона (решения) в соответствие с планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) и представляет его в орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ (представительный орган местного самоуправления).

Орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ (представительный орган местного самоуправления) рассматривает проект закона (решения) о внесении изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на текущий финансовый год во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его представления временной финансовой администрацией.

Внесение изменений и дополнений в закон (решение) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на текущий финансовый год в целях приведения указанного закона (решения) в соответствие с планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) может не предусматриваться, если план восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) утвержден арбитражным судом по истечении девяти месяцев текущего финансового года.

Временная финансовая администрация в соответствии с планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования) разрабатывает проект закона (решения) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на очередной финансовый год либо поправки к нему и представляет их в орган законо-

дательной (представительной) власти субъекта РФ (представительный орган местного самоуправления) в срок, установленный планом восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования).

Орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ (представительный орган местного самоуправления) рассматривает и утверждает проект закона (решения) о бюджете субъекта РФ (муниципального образования) на очередной финансовый год в течение одного месяца со дня его представления временной финансовой администрацией.

Временная финансовая администрация осуществляет финансовый контроль за исполнением бюджета субъекта РФ (местного бюджета), включая контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, а также получателями государственных (муниципальных) гарантий.

Глава временной финансовой администрации имеет право запретить главным распорядителям средств бюджета субъекта РФ (местного бюджета) изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах сметы в случае нарушения бюджетного законодательства РФ главным распорядителем бюджетных средств.

Глава временной финансовой администрации в случае нарушения бюджетного законодательства РФ имеет право назначить в органы исполнительной власти субъекта РФ (органы местного самоуправления) и бюджетные учреждения, финансируемые из бюджета соответствующего субъекта РФ (местного бюджета), своих представителей, к которым переходят все полномочия главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Он также имеет право осуществить блокировку расходов, т.е. сокращение лимитов бюджетных обязательств главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджета субъекта РФ (местного бюджета).

Глава временной финансовой администрации наряду с руководителем финансового органа субъекта РФ (муниципального образования) может применять следующие меры принуждения, предусмотренные статьей 284 п. 1 Бюджетного кодекса РФ.

- списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, и в других случаях, предусмотренных настоящей частью Бюджетного кодекса;
- списывать в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих возврату в бюджет, срок возврата которых истек;

- списывать в бесспорном порядке суммы процентов (платы) за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, срок уплаты которых наступил;
- взыскивать в бесспорном порядке пени за несвоевременный возврат бюджетных средств, предоставленных на возвратной основе, просрочку уплаты процентов за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возвратной основе, в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки;
- выносить предупреждение руководителям органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- составлять протоколы, являющиеся основанием для наложения штрафов;
- взыскивать в бесспорном порядке пени с кредитных организаций за несвоевременное исполнение платежных документов на зачисление или перечисление бюджетных средств в размере одной трехсотой действующей ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки.

В случае создания руководителем финансового органа субъекта Федерации (муниципального образования) препятствий в исполнении временной финансовой администрацией полномочий, возложенных на нее Бюджетным кодексом РФ и другими федеральными законами, а также в случае совершения руководителем финансового органа субъекта Федерации (муниципального образования) действий, нарушающих права и интересы субъекта Федерации (муниципального образования) и его кредиторов, бюджетное законодательство РФ и (или) план восстановления платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования), глава временной финансовой администрации вправе ходатайствовать перед арбитражным судом об отстранении руководителя финансового органа субъекта РФ (муниципального образования) от должности и возложении его полномочий на главу временной финансовой администрации.

10.3. Региональные бюджеты

В последнее десятилетие наблюдается *регионализация* экономических и социальных процессов. Все в большей мере функции регулирования этих процессов переходят от центральных уровней государственной власти к региональным. Поэтому роль региональных бюджетов усиливается, а сфера их использования расширяется.

В современных условиях все в большей степени региональные органы власти призваны обеспечить комплексное развитие регионов, пропорциональное развитие производственной и непроизводственной сфер на подведомственных территориях. Значительно возрастает их координационная функция в экономическом и социальном развитии территорий.

Центральное звено территориальных бюджетов — *региональные бюджеты*. Они предназначены для финансового обеспечения задач, возложенных на государственные органы управления субъекта Российской Федерации.

Через региональные бюджеты государство активно проводит экономическую политику. На основе предоставления региональным органам власти средств для увеличения их бюджетов осуществляется финансирование промышленности, сельского хозяйства, строительства и содержания дорог, охраны окружающей среды. При этом круг финансируемых мероприятий расширяется.

С помощью региональных бюджетов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических, военных и других условий отстали в своем экономическом и социальном развитии от других районов страны. Для преодоления такой отсталости разрабатываются *региональные программы*, финансируемые из региональных бюджетов.

Доходы региональных бюджетов В соответствии с Бюджетным кодексом РФ *доходы региональных бюджетов* формируются за счет налоговых и неналоговых доходов.

В бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению *налоговые доходы от следующих региональных налогов*:

- налога на имущество организаций — по нормативу 100%;
- налога на игорный бизнес — по нормативу 100%;
- транспортного налога — по нормативу 100%.

В бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению *налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами*:

- налога на прибыль организации по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов РФ, — по нормативу 100%;
- акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья — по нормативу 50%;
- акцизов на спиртосодержащую продукцию — по нормативу 50%;
- акцизов на автомобильный бензин, включая прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и

карбюраторных (инжекторных) двигателей — по нормативу 60%;
- акцизов на алкогольную продукцию — по нормативу 100%;
- акцизов на пиво — по нормативу 100%;
- налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) — по нормативу 5%;
- налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых — по нормативу 100%;
- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых) — по нормативу 60%;
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) — по нормативу 30%;
- сбора за пользование объектами животного мира — по нормативу 100%;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) — по нормативу 100%.

Зачисление в бюджеты субъектов РФ налоговых доходов от уплаты акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 до 25% включительно (за исключением вин) и алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 25% (за исключением вин), производимую на территории РФ, осуществляется по следующим нормативам:
- 20% указанных доходов зачисляется в бюджет субъекта РФ по месту производства алкогольной продукции;
- 80% указанных доходов распределяется между бюджетами субъектов РФ по нормативам, утверждаемым федеральным законом о федеральном бюджете.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет:
- части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет, — в размерах, устанавливаемых законами субъектов РФ;
- платы за негативное воздействие на окружающую среду — по нормативу 40%;
- платежей за пользование лесным фондом в части, превышающей минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, — по нормативу 100%;

- сборов за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, выдаваемых органами исполнительной власти субъектов РФ, — по нормативу 100%.

В бюджеты субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежит зачислению 80% платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Состав доходов региональных бюджетов характеризует табл. 10.1.

Таблица 10.1. **Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации за 2004 г. (млн руб.)**

Наименование показателей	*Сумма*	*В % к итогу*
1	2	3
I. *Налоговые доходы*		
Из них:	1 224 143	68,6
1. Налог на прибыль организаций	478 203	26,8
2. Налог на доходы физических лиц	347 712	19,5
3. Акцизы	117 395	6,6
4. Налог на игорный бизнес	7 842	0,4
5. Налоги на совокупный доход	21 960	1,2
6. Налоги на имущество физических лиц	—	
7. Налоги на имущество организаций	66 312	3,7
8. Платежи за пользование природных ресурсов	111 965	6,3
9. Налоги и сборы субъектов Российской Федерации	23 774	1,3
10. Местные налоги и сборы	4 613	0,2
II. *Неналоговые доходы,*		
Из них:	132 328	7,4
1. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	103 452	5,7
2. Административные платежи и сборы	5 776	0,3
3. Штрафные санкции, возмещение ущерба	2 987	0,2
III. *Безвозмездные перечисления от других бюджетов бюджетной системы РФ*	243 488	13,6
IV. *Доходы целевых бюджетных фондов*	167 284	9,4
V. *Доходы от предпринимательской деятельности*	13 111	0,8
Итого доходов без внутренних оборотов	**1 780 357**	

Продолжение табл. 10.1

1	2	3
VI. *Внутренние обороты*		
В том числе:	3 500	0,2
1. Дотации	—	—
2. Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований	—	—
3. Субвенции	—	—
4. Средства, получаемые по взаимным расчетам, в том числе компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти, из бюджетов муниципальных образований	3 500	0,2
5. Средства, получаемые по взаимным расчетам, в том числе компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, из бюджетов субъектов РФ	—	—
6. Субсидии	—	—
Всего доходов	**1 783 857**	**100**

В доходах региональных бюджетов превалируют отчисления от федеральных налогов, которые составляют более 50%, и поступления в виде дотаций, субвенций, трансфертов — более 10%.

Региональные налоги составляют менее 6%. Из них наиболее весомым является налог на имущество организаций — примерно 4%. Доходы от использования государственного имущества — 5%, поступления от целевых бюджетных фондов — 9%.

Расходы региональных бюджетов Основные направления использования средств региональных бюджетов:

- обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов РФ;
- обслуживание и погашение государственного долга субъектов РФ;
- проведение выборов и референдумов субъектов РФ;
- обеспечение реализации региональных целевых программ;
- формирование государственной собственности субъектов РФ;
- осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ;
- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов РФ;

- обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов РФ;
- оказание финансовой помощи местным бюджетам;
- обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
- компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов.

Состав и структуру расходов региональных бюджетов характеризует табл. 10.2.

Таблица 10.2. **Расходы региональных бюджетов Российской Федерации за 2004 г. (млн руб.)**

Наименование показателей	*Сумма*	*В % к итогу*
1	2	3
1. Государственное управление и местное самоуправление	64 813	3,7
2. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	54 037	3,0
3. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	2 576	0,1
4. Промышленность, энергетика и строительство	227 309	12,9
5. Сельское хозяйство и рыболовство	34 699	1,9
6. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	5 450	0,3
7. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	3 648	0,2
8. Развитие рыночной инфраструктуры	1 829	0,1
9. Жилищно-коммунальное хозяйство	91 428	5,1
10. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций стихийных бедствий	19 799	1,1
11. Образование	123 856	7,0
12. Культура, искусство и кинематография	24 234	1,3
13. Средства массовой информации	9 227	0,5
14. Здравоохранение и физическая культура	167 701	9,5
15. Социальная политика	165 511	9,4
16. Целевые бюджетные фонды	167 208	9,5
Итого расходов	**1 300 608**	

Продолжение табл. 10.2

1	2	3
Внутренние обороты	455 275	25,9
В том числе:		
дотации, передаваемые в местные бюджеты	47 897	2,7
субвенции, передаваемые в местные бюджеты	179 611	10,2
средства, передаваемые в бюджеты субъектов РФ	—	—
средства, передаваемые по взаимным расчетам	32 353	1,8
дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности местных бюджетов	125 717	7,1
субсидии местным бюджетам	60 989	3,5
Всего расходов	**1755 884**	
Профицит	27 973	

Как видим, главное место (более 20%) в расходах занимают ассигнования на народное хозяйство (промышленность, энергетика, строительство, сельское хозяйство и рыболовство, транспорт, дорожное хозяйство, связь, жилищно-коммунальное хозяйство и др.); затем — расходы на социально-культурные мероприятия (образование, культура и искусство, здравоохранение и физическая культура, социальная политика) — более 20%; расходы на управление и содержание правоохранительных органов составляют примерно 7%.

В региональных бюджетах высока доля расходов на оказание финансовой помощи муниципальным образованиям, которая достигает 26% общих расходов.

Следует отметить, что региональные бюджеты являются весомым источником бюджетного финансирования расходов на сельское хозяйство и рыболовство (44% всех расходов консолидированного бюджета РФ), на транспорт, дорожное хозяйство и информатику — 58% расходов.

Велика роль региональных бюджетов в финансировании промышленности, энергетики и строительства — более 57% расходов консолидированного бюджета РФ, жилищно-коммунального хозяйства — более 30%, здравоохранения — 45%, культуры и искусства — 32%.

Развитие производительных сил, рост производства новых видов химической и биологической продукции, химизация сельского хозяйства, увеличение числа городов и городского населения усиливают нагрузку на природу, приводят к резким нарушениям природной среды. Это отрицательно сказывается на условиях жизни населения и требует, в свою очередь, увеличения затрат общества на поддержание необходимого состояния окружающей среды. Поэтому

одной из постоянно возрастающих статей расходов региональных бюджетов являются ассигнования на охрану окружающей среды, через которые проходит примерно 30% бюджетных расходов на эти цели.

До недавнего времени почти все финансирование охраны окружающей среды производилось за счет средств ведомств и предприятий. Но с переходом предприятий и организаций на самоокупаемость наблюдается тенденция к снижению участия предприятий в природоохранных мероприятиях, так как это ведет к удорожанию продукции и ухудшению их финансового состояния. Кроме того, следует отметить, что ведомственное финансирование охраны окружающей среды зачастую недостаточно эффективно, поскольку мероприятия не всегда скоординированы, а средства распыляются.

В этих условиях возрастает роль бюджетного финансирования, в том числе за счет региональных бюджетов. Все в большей степени по каналам этих бюджетов будут финансироваться мероприятия по развитию систем водоснабжения и канализации, мусоропереработке и захоронению бытовых отходов, защите водных, лесных, земельных ресурсов от результатов хозяйственной деятельности.

Доходы местных бюджетов Местное самоуправление — обязательный компонент демократического государственного строя. Оно осуществляется самим населением через свободно избранные им представительные органы. Для выполнения функций, возложенных на местные представительные и исполнительные органы, они наделяются определенными имущественными и финансово-бюджетными правами.

Финансовой базой местных органов власти являются их бюджеты. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают им возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их ведение предприятиями и получать от них доходы.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. Они выполняют следующие функции:

(1) формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
(2) распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства;
(3) контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений, подведомственных этим органам власти.

Важное значение имеют местные бюджеты в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач — в пер-

вую очередь в *распределении* общегосударственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества.

В основе распределения общегосударственных денежных ресурсов между звеньями бюджетной системы заложены принципы самостоятельности местных бюджетов, их государственной финансовой поддержки. Исходя из этих принципов, доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

Доходную часть местных бюджетов характеризуют данные табл. 10.3.

Таблица 10.3. **Доходы местных бюджетов Российской Федерации за 2004 г. (млн руб.)**

Наименование показателей	*Сумма*	*В %*
1	2	3
I. *Налоговые доходы*		
Из них:	563 667	52,3
1. Налог на прибыль организаций	183 673	17,1
2. Налог на доходы физических лиц	226 820	21,0
3. Акцизы	12 323	1,1
4. Налог на игорный бизнес	1 954	0,1
5. Налоги на совокупный доход	28 490	1,6
6. Налоги на имущество физических лиц	3 089	0,3
7. Налоги на имущество организаций	40 411	2,2
8. Платежи за пользование природных ресурсов	34 748	2,0
9. Налоги и сборы субъектов РФ	714	0,04
10. Местные налоги и сборы	10 790	1,0
II. *Неналоговые доходы*		
Из них:	67 651	6,3
1. Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	57 278	3,2
2. Административные платежи и сборы	422	0,02
3. Штрафные санкции, возмещение ущерба	5 704	0,5
III. *Безвозмездные перечисления от других бюджетов бюджетной системы РФ*	−27 642	−2,5
IV. *Доходы целевых бюджетных фондов*	2 146	0,2
V. *Доходы от предпринимательской деятельности*	17 032	1,6
Итого доходов без внутренних оборотов	**622 855**	

Продолжение табл. 10.3

1	2	3
VI. *Внутренние обороты*	455 275	42,2
В том числе:	47 897	4,4
1. Дотации		
2. Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований	125 717	11,6
3. Субвенции	179 611	16,6
4. Средства, получаемые по взаимным расчетам, в том числе компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти, из бюджетов муниципальных образований	—	—
5. Средства, получаемые по взаимным расчетам, в том числе компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, из бюджетов субъектов РФ	32 353	2,9
6. Субсидии	60 989	5,6
Всего доходов	**1 078 130**	**100**

В местные бюджеты после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах, в полном объеме поступают доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления.

В местные бюджеты поступают ассигнования на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, ассигнования на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований, а также другие неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления.

До разграничения государственной собственности на землю в местные бюджеты в полном объеме поступают доходы от продажи и пе-

редачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах муниципальных образований и предназначенных для целей жилищного строительства.

1. В *бюджеты поселений* зачисляются:

(1) доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога — по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц — по нормативу 100%;

(2) доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%.

(3) налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, — по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

(4) налоговые доходы от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, — по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов.

2. В *бюджеты муниципальных районов зачисляются:*

(1) налоговые доходы от следующих местных налогов:

- земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%;

(2) налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 20%;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 90%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%;
- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) — по нормативу 100%;
- за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы.

3. В *бюджеты городских округов* зачисляются:

(1) налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами городских округов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:
- земельного налога — по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц — по нормативу 100%;

(2) налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:
- налога на доходы физических лиц — по нормативу 30%;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности — по нормативу 90%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 60%;
- *государственной пошлины.*

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов Российской Федерации для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления:

(1) в бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду — по нормативу 40%;

(2) в бюджеты городских округов и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга подлежат зачислению сборы за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, — по нормативу 100%;

(3) в бюджеты поселений, городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений, городских округов и предназначенных для целей жилищного строительства, — по нормативу 100%;

(4) в бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных на межселенных территориях и предназначенных для целей жилищного строительства, — по нормативу 100%.

Представительные органы местного самоуправления вправе вводить местные налоги и сборы, устанавливать размеры ставок по ним и предоставлять льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством РФ.

Органы местного самоуправления вправе определять порядок предоставления отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в части сумм федеральных налогов или сборов, региональных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, только при отсутствии задолженности по бюджетным кредитам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы РФ и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга.

Расходы местных бюджетов Расходная часть наиболее ярко отражает последствия экономических и социальных процессов в стране. Главные стороны деятельности местных органов власти — разработка и осуществление планов экономического и социального развития на подведомственной им территории. Увеличение числа поселений, мероприятия по развитию жилищно-коммунального хозяйства и улучшению благоустройства населенных мест влекут расширение расходов местных бюджетов. Возрастание расходов связано с новым строительством и повышением уровня затрат на содержание объектов жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ исключительно из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование муниципальной собственности и управление ею;
- организация, содержание и развитие учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;

- организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
- содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
- организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
- реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- содержание муниципальных архивов;
- проведение муниципальных выборов и местных референдумов.

Направления использования средств местных бюджетов иллюстрирует табл. 10.4.

Таблица 10.4. **Расходы местных бюджетов Российской Федерации за 2004 г. (млн руб.)**

Наименование показателей	*Сумма*	*В %*
1	2	3
1. Государственное управление и местное самоуправление	77 457	7,1
2. Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	12 184	1,1
3. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	64	—
4. Промышленность, энергетика и строительство	89 645	8,3
5. Сельское хозяйство и рыболовство	9 071	0,8
6. Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	1 252	0,1
7. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	288	—

Продолжение табл. 10.4

1	2	3
8. Развитие рыночной инфраструктуры	1 480	0,3
9. Жилищно-коммунальное хозяйство	200 318	18,6
10. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций стихийных бедствий	6 296	0,5
11. Образование	347 930	32,3
12. Культура, искусство и кинематография	33 248	3,0
13. Средства массовой информации	2 930	0,2
14. Здравоохранение и физическая культура	153 515	14,2
15. Социальная политика	84 746	7,8
16. Целевые бюджетные фонды	2 083	0,2
Итого расходов	**1 072 378**	
Внутренние обороты	3 500	0,3
В том числе:		
дотации, передаваемые в местные бюджеты	—	—
субвенции, передаваемые в местные бюджеты		
средства, передаваемые в бюджеты субъектов РФ	—	—
средства, передаваемые по взаимным расчетам	3 500	—
дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности местных бюджетов	—	—
субсидии местным бюджетам		
	—	—
	—	—
Всего расходов	**1 075 878**	
Профицит	2 252	

Главным направлением использования средств местных бюджетов являются расходы, связанные с жизнеобеспечением человека. Это расходы на социально-культурные мероприятия, составляющие более половины всех расходов, и на жилищно-коммунальное хозяйство — 20% всех расходов. Следует отметить, что в расходах консолидированного бюджета РФ на жилищно-коммунальное хозяйство средства местных бюджетов составляют 68%, на образование — 58% (на дошкольное воспитание — 83%, начальное и общее среднее образование — 83%), на здравоохранение и физическую культуру — 55%, социальную политику — 41%, культуру и искусство — 45%.

Роль местных бюджетов в финансировании отраслей народного хозяйства скромнее. Тем не менее в общебюджетных расходах на промышленность, энергетику и строительство средства местных бюджетов составляют 22%, сельского хозяйства и рыболовства — 11%, транспорта, дорожного хозяйства, связи — 27%.

Структура расходов отдельных видов местных бюджетов не одинакова и зависит от объема хозяйства и подведомственности его территориальным органам различного уровня. Так, городским и районным органам власти подчинена подавляющая часть предприятий жилищно-коммунального хозяйства, и поэтому удельный вес ассигнований на народное хозяйство в расходах этих бюджетов наиболее значителен и превышает 40%. В ведении же поселковых и сельских органов власти находятся в основном социально-культурные учреждения, в этих бюджетах подавляющая часть расходов приходится на финансирование социально-культурных мероприятий. Одним из главных направлений использования финансовых ресурсов должно быть *финансирование развития местной производственной базы* как основы для получения в будущем собственных доходов.

Местным органам подведомственна подавляющая часть социально-культурных учреждений, и в первую очередь учреждений народного образования и здравоохранения. Поэтому в расходах местных бюджетов значительно преобладают расходы на социально-культурные мероприятия. Если в городских бюджетах они составляют от 30 до 50% всех расходов, то в районных, поселковых и сельских бюджетах — от 60 до 80%.

В расходах местных бюджетов на социально-культурные мероприятия наиболее быстрыми темпами растут затраты на здравоохранение, просвещение и науку, что связано с развитием сети медицинских учреждений и расширением научных и проектных работ, финансируемых из этих бюджетов по проблемам градостроительства, комплексного развития административно-территориальных единиц, автоматизированных систем управления местным хозяйством и т.д.

Развитие урбанизации проявляется в ускоренных темпах роста, расходов местных бюджетов на финансирование народного хозяйства. Эти расходы имеют тенденцию к увеличению в связи с ростом и усложнением местного хозяйства, расширением жилищно-коммунального строительства, повышением стоимости основных фондов коммунального хозяйства и уровня его технического оснащения. Рост территории населенных пунктов ведет к удлинению коммуникаций, увеличению эксплуатационных расходов. Преимущественный рост крупных городов, где расходы в расчете на одного жителя выше, — также важный фактор роста расходов местных бюджетов. Не следует игнорировать и тот факт, что с развитием урбанизации повышаются потребности жителей малых городов, поселков и сельских поселений, где все в больших масштабах развивается коммунальное хозяйство, и т.д.

Одной из актуальных проблем является улучшение благоустройства наших городов и сел. Этому должно способствовать более рациональное использование выделяемых на эти цели бюджетных ассигнований. Действующие в городах службы, являясь монополистами, нередко создают видимость работы, занимаются приписками объемов выполненных работ, получая из городских бюджетов незаработанные средства. Целесообразно разбить городские территории на участки и сдавать подряды на их обслуживание на конкурсной основе между городскими специализированными организациями по благоустройству, жэковскими организациями. Конкурсность и состязательность между ними не только будут содействовать экономии средств, но и повысят качество работ по городскому благоустройству.

10.4. Финансовые ресурсы предприятий, направляемые на развитие территории

Важнейшей составной частью финансового обеспечения населенных мест, развития и содержания в них производственной и социальной инфраструктуры являются средства предприятий и хозяйственных организаций. Главный источник формирования средств предприятий, предназначенных для социально-бытовой инфраструктуры, — их *прибыль*. Из прибыли, которая оставляется в распоряжении предприятий, формируются целевые фонды. За счет средств этих фондов коллективы предприятий имеют возможность удовлетворять коллективные потребности в жилье, социально-культурных и бытовых услугах.

Значительный объем финансовых ресурсов предприятий направляется на содержание подведомственных им объектов жилищно-коммунального и культурно-бытового назначения. В ведомственном подчинении находятся жилищный фонд, коммунальные предприятия, детские дошкольные учреждения, детские лагеря, дома отдыха, санатории и т.д. За счет прибыли промышленных, строительных, транспортных и других предприятий осуществляется покрытие убытков ведомственного жилищно-коммунального хозяйства и расходов на содержание социально-культурных учреждений.

Развитие в городских поселениях промышленности сопровождается, как правило, ростом числа их жителей. И то и другое ведет к увеличению нагрузки на городские коммуникации, что требует их реконструкции и увеличения эксплуатационных расходов. Однако территориальные органы власти не всегда располагают для этого необходимыми ресурсами. Все это вынуждает их обращаться за по-

мощью к предприятиям, находящимся на подведомственной им территории. Предприятия выделяют материальные, финансовые и трудовые ресурсы на общегородские мероприятия. Руководители предприятий сами понимают, что нормальная работа их предприятий, уровень производительности труда и т.д. в значительной степени зависят от состояния социальной инфраструктуры города.

Поэтому промышленные предприятия берут на себя заботы по прокладке и поддержанию дорог и тротуаров вдоль своих объектов, освещению и озеленению прилегающих к ним территорий, ремонтируют транспортные и водопроводно-канализационные и другие коммуникации.

В практике хозяйственной работы на местах используется *метод долевого участия предприятий* в создании объектов инфраструктуры. Такая форма участия средств ведомств вызвана ростом потребности в инфраструктуре, повышением ее технической оснащенности, недостаточностью средств у некоторых предприятий для сооружения отдельных инфраструктурных объектов. Например, в городах уже невозможно строительство небольших жилых домов. Раньше финансирование строительства таких домов было посильно многим, в том числе и мелким, предприятиям. Современные объекты социально-бытовой инфраструктуры не только значительны по мощности, но и требуют сложного инженерно-технического оснащения, что уже непосильно для отдельных предприятий-застройщиков.

Выходом из такого положения стало объединение на долевых началах средств предприятий для строительства объектов инфраструктуры. Все чаще средства предприятий стали объединяться со средствами территориальных бюджетов. Такая форма использования средств предприятий прогрессивна и перспективна. Она способствует кооперации ресурсов предприятий и местных органов власти, более рациональному их использованию, комплексности застройки городских массивов, более быстрому достижению экономического и социального эффекта от вкладываемых средств.

Необходимо отметить, что в условиях становления рыночных отношений и экономического кризиса многие предприятия в целях снижения себестоимости своей продукции и повышения конкурентоспособности пошли по пути не только сокращения выделения средств на общерегиональные мероприятия, но и отказа от подведомственных объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения. В результате усиливается нагрузка на местные бюджеты по содержанию и развитию социальной инфраструктуры.

Следует полагать, что после выхода страны из экономического кризиса, с укреплением финансового положения предприятий они,

в целях социальной защищенности своих трудовых коллективов и улучшения условий проживания их в населенных пунктах, будут увеличивать выделение средств на социальную инфраструктуру и осуществление общерегиональных мероприятий. Все это приведет вновь к повышению значения средств предприятий в территориальных финансах.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие звенья бюджетной и финансовой систем объединяет понятие «территориальные финансы РФ»?
2. Объясните термин «территориальный бюджет».
3. Перечислите основные бюджетные права (1) органов государственной власти субъектов РФ и (2) органов местного самоуправления.
4. Когда может вводиться временная финансовая администрация и каковы ее функции?
5. В чем заключаются права и обязанности главы временной финансовой администрации?
7. Как формируются доходы региональных бюджетов? Перечислите направления использования средств региональных бюджетов.
8. Какие функции выполняют местные бюджеты?
9. Охарактеризуйте состав доходов местных бюджетов.
10. Назовите основные направления расходов местных бюджетов.
11. Охарактеризуйте финансовые ресурсы предприятий, направляемые на развитие территорий. Поясните суть метода долевого участия предприятия.

Глава 11

ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ФОНДЫ

11.1. Социально-экономическая сущность внебюджетных фондов

В ходе развития современной цивилизации общество пришло к выводу о необходимости социальной защиты людей. Для этих целей за счет бюджетных источников, средств предприятий и населения во всех государствах создаются *общественные фонды потребления.*

Общественные фонды потребления используются для финансирования учреждений просвещения и здравоохранения, содержания нетрудоспособных и престарелых граждан, оказания материальной помощи отдельным группам населения (одиноким матерям и многодетным семьям, семьям, потерявшим кормильца, безработным и др.).

Объем средств, выделяемых на социальную защиту граждан, зависит от уровня экономического развития страны, состояния сферы материального производства. Источником формирования фондов, из которых финансируются мероприятия по социальной защите населения, служит *национальный доход,* созданный трудоспособными гражданами и прошедший затем перераспределение через бюджеты и внебюджетные фонды.

Мобилизуемые в бюджеты и внебюджетные фонды денежные средства позволяют государству осуществлять социальную политику.

В СССР средства общественных фондов потребления, используемые для социальной защиты населения, направлялись в государственный бюджет государственного социального страхования, который, в свою очередь, был составной частью государственного бюджета СССР.

В соответствии с Законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. средства, направляемые на социальное обеспечение и социальное страхование, были выведены из государственного бюджета, и на их основе были созданы внебюджетные фонды. Такие действия были обусловлены стремлением центральных органов власти:

(1) усилить контроль представительных органов власти за целевым использованием общегосударственных средств на социальную защиту населения;
(2) передать исполнение бюджетов внебюджетных фондов из сферы государственной исполнительной власти органам управления специально созданных фондов;
(3) создать четкий механизм формирования и использования целевых внебюджетных фондов, соизмерить величины источников формирования этих фондов с суммами используемых ими средств;
(4) снять нагрузку с центрального бюджета, из которого раньше давалась дотация на социальную защиту населения.

Внебюджетные фонды — это совокупность денежных распределительных и перераспределительных отношений, в результате которых формируются фонды финансовых ресурсов, не входящих в бюджет и имеющих, как правило, целевое назначение.

Внебюджетные фонды выполняют распределительную и контрольную функции. *Распределительная* функция выражается в перераспределении через внебюджетные фонды части национального дохода в пользу социальных слоев населения. *Контрольная* функция проявляется в сигнализации обществу о возникших отклонениях в производственном либо социальном процессе.

Внебюджетные фонды, как и бюджет, способствуют государственному регулированию социальных процессов, содействуют более справедливому распределению национального дохода между социальными слоями населения.

Централизованные и децентрализованные бюджетные фонды В зависимости от источников формирования, назначения и масштабов использования внебюджетные фонды подразделяются на централизованные и децентрализованные.

Централизованные (*государственные*) внебюджетные фонды имеют общегосударственное значение и используются для решения общегосударственных задач. В состав централизованных (государственных) внебюджетных фондов входят:

(1) Пенсионный фонд Российской Федерации;
(2) Фонд социального страхования Российской Федерации;
(3) Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Средства большинства централизованных внебюджетных фондов служат финансовой гарантией конституционных прав граждан России на социальную защиту в случае старости, болезни, неблагоприятного социального и экономического положения некоторых групп населения.

Децентрализованные внебюджетные фонды формируются для решения территориальных, отраслевых, межотраслевых и других задач. К ним относятся внебюджетные фонды, создаваемые:

(1) по решению региональных и муниципальных органов власти для решения региональных и местных задач;
(2) для решения отраслевых задач (фонды научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, Фонд конверсии и др.)

Источники внебюджетных фондов Источниками формирования внебюджетных фондов являются:

(1) обязательные платежи, установленные законодательством РФ, субъектов РФ, решениями местных органов власти (специальные целевые налоги и страховые взносы);
(2) добровольные взносы юридических и физических лиц;
(3) доходы, полученные от размещения временно свободных средств;
(4) другие доходы, предусмотренные соответствующими законодательными актами.

Наиболее весомый источник средств государственных социальных внебюджетных фондов — *единый социальный налог.* Являясь федеральным налогом, он поступает в федеральный бюджет, а затем в соответствии с утвержденными Налоговым кодексом РФ ставками распределяется между фондами и федеральным бюджетом.

Средства государственных и территориальных (региональных и местных) внебюджетных фондов находятся соответственно в федеральной, региональной и муниципальной собственности.

Проекты бюджетов внебюджетных фондов составляются органами соответствующих фондов и представляются органами исполнительной власти на рассмотрение представительных органов в составе документов и материалов, представляемых одновременно с проектами соответствующих бюджетов на очередной финансовый год.

Бюджеты *государственных* внебюджетных фондов Российской Федерации рассматриваются и утверждаются Федеральным Собранием РФ в форме федеральных законов одновременно с принятием федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Отчеты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов составляются органами управления фондов и представляются Правительством РФ на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию в форме федерального закона.

Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется органами, обеспечивающими контроль за исполнением бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы РФ.

Проекты бюджетов *территориальных* государственных внебюджетных фондов представляются органами исполнительной власти субъектов РФ на рассмотрение представительных органов субъектов РФ одновременно с проектами законов субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год и утверждаются одновременно с принятием законов субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Отчеты об исполнении бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов составляются органами управления фондов и представляются органом исполнительной власти субъекта РФ на рассмотрение и утверждение представительному органу субъекта РФ в форме закона субъекта РФ.

Бюджеты *муниципальных* внебюджетных фондов составляются и исполняются муниципальными органами исполнительной власти в соответствии с принимаемыми ими решениями, касающимися формирования и использования средств этих фондов.

Во внебюджетные фонды мобилизуется значительный объем финансовых ресурсов, имеющихся в государстве. В настоящее время доля средств, поступающих в государственные внебюджетные фонды, в финансовых ресурсах государства составляет примерно 12%.

Размер средств, поступающих в эти фонды, характеризуют данные табл. 11.1.

Таблица 11.1. **Доходы внебюджетных социальных фондов (в млн руб.)**

Поступления	*1996*	*1998*	*1999*	*2000*	*2004*
Пенсионный фонд РФ	131 748	166 714	276 519	431 281	1 015 800
Всего					
% к ВВП	6,1	6,1	5,8	6,1	6,1
Фонд социального страхования РФ	27 083	32 537	51 865	86 581	159 276
Всего					
% к ВВП	1,2	1,2	1,1	1,2	1,0
Фонды обязательного медицинского страхования населения РФ	846	1 278	1 984	2 887	6 813
Всего					
% к ВВП	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04

11.2. Государственные социальные внебюджетные фонды Российской Федерации

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 144) в Российской Федерации функционирует ряд внебюджетных социальных фондов.

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) Фонд создан на основании Постановления Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения граждан. Деятельность его регулируется Положением о Пенсионном фонде от 27 декабря 1991 г.

В соответствии с Законом РФ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ субъектами обязательного пенсионного страхования являются федеральные органы государственной власти, страховщики, страхователи и застрахованные лица.

Страховщиком является ПФР. ПФР — государственное учреждение, и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, в которой ни-

жестоящие органы подотчетны вышестоящим. Государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам ПФР перед застрахованными лицами.

Страхователями являются лица, производящие выплаты физическим лицам (организации, индивидуальные предприниматели, физические лица), и адвокаты.

Застрахованные лица — это лица, на которых распространяется обязательное пенсионное страхование. Застрахованными лицами являются граждане РФ, а также постоянно или временно проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства:

- работающие по трудовому договору или по договору гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг, а также по авторскому и лицензионному договору;
- самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты);
- являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств;
- работающие за пределами территории РФ в случае уплаты страховых взносов;
- являющиеся членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования.

Объектом обложения страховыми взносами и базой для начисления страховых взносов являются объект налогообложения и налоговая база по единому социальному налогу, установленные Налоговым кодексом РФ.

Суммы страховых взносов, поступившие за застрахованное лицо в бюджет ПФР, учитываются на его индивидуальном лицевом счете.

Пенсионный фонд в качестве страховщика имеет право:

- проводить у страхователей проверки документов, связанных с назначением (перерасчетом) и выплатой обязательного страхового обеспечения, представлением сведений индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц; требовать и получать у плательщиков страховых взносов необходимые документы, справки и сведения по вопросам, возникающим в ходе указанных проверок, за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну, определяемую в установленном законодательством РФ порядке;
- требовать от руководителей и других должностных лиц проверяемых организаций, а также от физических лиц, которые

самостоятельно уплачивают обязательные платежи, устранения выявленных нарушений законодательства РФ об обязательном пенсионном страховании;

- получать у налоговых органов необходимую для осуществления обязательного пенсионного страхования информацию о страхователях и застрахованных лицах, включая налоговую декларацию, и иные сведения, составляющие налоговую тайну;
- осуществлять управление средствами бюджета ПФР и контроль за их расходованием;
- представлять интересы застрахованных лиц перед страхователями;
- осуществлять возврат страховых взносов страхователям в случае, если невозможно установить, за каких застрахованных лиц указанные платежи уплачены.

Пенсионный фонд обязан:

- подготавливать обоснование размера тарифов страховых взносов;
- назначать (пересчитывать) и своевременно выплачивать обязательное страховое обеспечение (трудовые пенсии) на основе данных индивидуального (персонифицированного) учета, а также предусмотренные законодательством РФ другие виды пенсий, социальные пособия на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти;
- осуществлять контроль за обоснованностью представления документов для назначения (перерасчета) сумм обязательного страхового обеспечения, в том числе на льготных условиях в связи с особыми условиями труда;
- составлять проект бюджета ПФР и обеспечивать исполнение указанного бюджета;
- регулярно информировать в установленном порядке страхователей, застрахованных лиц, государственные, общественные организации о своем финансовом состоянии и принимать меры по обеспечению своей финансовой устойчивости;
- обеспечивать целевое использование средств обязательного пенсионного страхования, а также осуществлять контроль за их использованием;
- осуществлять учет средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию;
- осуществлять регистрацию страхователей;

- вести учет страховых взносов физических лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию;
- вести государственный банк данных по всем категориям страхователей, в том числе физических лиц, добровольно вступивших в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию, индивидуальный (персонифицированный) учет сведений о всех категориях застрахованных лиц;
- обеспечивать режим ведения специальной части индивидуального лицевого счета в соответствии с требованиями, установленными федеральным законом;
- обеспечивать своевременный учет в соответствующих разделах специальной части индивидуального лицевого счета поступивших страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, размера назначенной пенсии и выплат за счет средств пенсионных накоплений;
- обеспечивать организацию своевременного учета дохода от инвестирования средств обязательного пенсионного страхования в соответствующих специальных частях индивидуальных лицевых счетов;
- бесплатно консультировать страхователей по вопросам обязательного пенсионного страхования и информировать их о нормативных правовых актах об обязательном пенсионном страховании;
- организовывать через свои территориальные органы бесплатные консультации застрахованным лицам по вопросам обязательного пенсионного страхования;
- развивать международные связи в области обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации.

Доходы Пенсионного фонда РФ формируются за счет следующих источников:

(1) отчислений от единого социального налога, поступающего в федеральный бюджет;
(2) отчислений от единого налога по специальным режимам налогообложения, поступающего в федеральный бюджет;
(3) страховых взносов;
(4) средств федерального бюджета;
(5) сумм пеней и иных финансовых санкций;
(6) доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств обязательного пенсионного страхования;

(7) добровольных взносов физических лиц и организаций, уплачиваемых ими не в качестве страхователей или застрахованных лиц;

(8) иных источников, не запрещенных законодательством РФ.

Размеры отчислений от единого социального налога, направляемых из федерального бюджета в ПФР на выплату базовой части трудовых пенсий, находятся в зависимости от категории налогоплательщиков и налоговой базы на каждое физическое лицо.

Страховые взносы — наиболее весомая часть бюджета Пенсионного фонда. Для страховых взносов объектом обложения является налоговая база единого социального налога. Тарифы страховых взносов зависят от возраста застрахованного лица и размера налогооблагаемой базы. В соответствии с этими критериями, устанавливаемыми Законом РФ «Об обязательном пенсионном страховании», размеры тарифов при величине базы начисления страховых взносов на каждое физическое лицо до 280 тыс. руб. колеблются от 4 до 14%. С увеличением размера базы начисления тарифы увеличиваются в соответствии с утвержденной Законом шкалой.

В 2004 г. доходная часть бюджета ПФР имела следующую структуру: средства единого социального налога, поступающие из федерального бюджета, составили 44%, страховые взносы на обязательное пенсионное страхование на выплату страховой части трудовой пенсии — 38%, страховые взносы на обязательное пенсионное страхование на выплату накопительной части трудовой пенсии — 8%; средства федерального бюджета — 6%; доходы, полученные от размещения временно свободных средств, — 3%. Доля остальных источников не превышала 1%.

Поступающие в бюджет ПФР средства направляются на:

(1) выплату в соответствии с законодательством РФ и международными договорами РФ трудовых пенсий и социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти;

(2) перевод средств в сумме, эквивалентной сумме пенсионных накоплений, учтенной в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица, в негосударственный пенсионный фонд, выбранный застрахованным лицом для формирования накопительной части трудовой пенсии;

(3) доставку пенсий, выплачиваемых за счет средств бюджета ПФР;

(4) финансовое и материально-техническое обеспечение текущей деятельности страховщика (включая содержание его центральных и территориальных органов).

В 2004 г. ведущими направлениями использования средств Пенсионного фонда РФ были: расходы по обязательному пенсионному страхованию (90% всех расходов), расходы по обязательному пенсионному обеспечению (6%); расходы на финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности ПФР (3%). Доля остальных расходов не превышала 1%.

Средства бюджета ПФР являются федеральной собственностью, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат.

Бюджет ПФР составляется на финансовый год с учетом обязательного сбалансирования доходов и расходов этого бюджета. Бюджет ПФР и отчет о его исполнении утверждаются ежегодно по представлению Правительства РФ федеральными законами в порядке, определяемом Бюджетным кодексом РФ.

В составе бюджета ПФГ отдельно учитываются суммы страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии; средства, направляемые на инвестирование; выплаты за счет средств пенсионных накоплений, а также расходы бюджета ПФР, связанные с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, ведением специальной части индивидуальных лицевых счетов и выплатой накопительной части трудовой пенсии.

Денежные средства обязательного пенсионного страхования хранятся на счетах Пенсионного фонда Российской Федерации, открываемых в учреждениях Центрального банка РФ, а при отсутствии учреждений Центрального банка РФ — на счетах, открываемых в кредитных организациях, перечень которых определяется Правительством РФ.

Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС) Фонд был создан в 1990 г. в соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР от 25 декабря 1990 г. в целях управления средствами государственного социального страхования России.

Основные задачи ФСС:

(1) обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение, санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также другие цели государственного социального страхования;

(2) участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;

(3) разработка совместно с Министерством здравоохранения и социального развития РФ и Министерством финансов РФ предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;
(4) организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования.

Средства ФСС образуются за счет:

- отчислений от единого социального налога;
- отчислений от единого налога по упрощенной системе налогообложения;
- отчислений от единого налога на вмененный доход;
- страховых взносов субъектов хозяйствования по социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- доходов от инвестирования части временно свободных средств ФСС в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады. Помещение этих средств ФСС в банковские вклады производится в пределах средств, предусмотренных в бюджете ФСС на соответствующий период;
- добровольных взносов граждан и юридических лиц, поступления иных финансовых средств, не запрещенных законодательством;
- ассигнований из федерального бюджета Российской Федерации на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие радиационных аварий и их последствий, а также в других установленных законом случаях;
- прочих доходов.

В доходах ФСС отчисления от единого социального налога составляют примерно 75%; отчисления от единого налога по упрощенной системе налогообложения — 0,5%; отчисления от единого налога на вмененный доход — 0,5%; страховые взносы субъектов хозяйствования — 21%; средства федерального бюджета — 1,5%; доходы от инвестирования части временно свободных средств — 0,5%.

Наибольшая часть доходов ФСС формируется за счет отчислений от единого социального налога. Отчисления от этого налога в ФСС зависят от размера налоговой базы и категории налогоплательщиков: (1) для налогоплательщиков, производящих выплаты физическим лицам, организаций, индивидуальных предпринимате-

лей при налоговой базе на каждое физическое лицо до 280 тыс. руб., взносы в ФСС составляют 2,9%; (2) для налогоплательщиков — сельскохозяйственных товаропроизводителей, организаций народных художественных промыслов и родовых, семейных общин коренных малочисленных народов Севера ставка взносов в ФСС — 2,2%. При повышении размера налоговой базы на каждое физическое лицо ставки взносов увеличиваются в соответствии с утвержденной шкалой ставок.

Средства Фонда направляются на:

(1) выплату пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, на погребение;

(2) санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также на другие цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством (частичное содержание санаториев-профилакториев, санаторных и оздоровительных лагерей для детей и юношества, лечебное (диетическое) питание, частичное финансирование мероприятий по внешкольному обслуживанию детей, оплату проезда к месту лечения и отдыха и обратно и др.);

(3) обеспечение текущей деятельности, содержание аппарата управления Фонда;

(4) финансирование деятельности подразделений органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную защиту трудовых прав работников, охрану труда (включая подразделения надзора и контроля за охраной труда);

(5) проведение научно-исследовательской работы по вопросам социального страхования и охраны труда;

(6) осуществление иных мероприятий в соответствии с задачами Фонда, включая разъяснительную работу среди населения.

Денежные средства ФСС являются государственной собственностью, не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат.

Бюджет ФСС и отчет о его исполнении утверждаются Правительством РФ, а бюджеты центральных отраслевых отделений ФСС и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением ФСС утверждаются председателем ФСС.

Положение о порядке формирования и расходования средств Фонда развития утверждается Правительством РФ.

Выплата пособий по социальному страхованию, оплата путевок работникам и членам их семей в санаторно-курортные учреждения,

финансирование других мероприятий по социальному страхованию на предприятиях, в организациях, учреждениях и других хозяйствующих субъектах независимо от форм собственности осуществляются в бухгалтерии работодателей. Ответственность за правильность начисления и расходования средств государственного социального страхования несет администрация страхователя в лице руководителя и главного бухгалтера.

Для обеспечения контроля за правильным начислением и своевременной выплатой пособий по социальному страхованию, проведением оздоровительных мероприятий на предприятиях, в организациях, учреждениях и других хозяйствующих субъектах независимо от форм собственности трудовыми коллективами образуются *комиссии по социальному страхованию* из представителей администрации и трудового коллектива или избираются уполномоченные по социальному страхованию. Они решают вопросы о расходовании средств социального страхования, предусмотренных на санаторно-курортное лечение и отдых работников и членов их семей, распределении застрахованным путевок для санаторно-курортного лечения, отдыха, лечебного (диетического) питания, приобретенных за счет ФСС, рассматривают спорные вопросы по обеспечению и социальному страхованию.

Наибольшая часть мобилизованных в ФСС средств используется для выплаты пособий по временной нетрудоспособности — 56%. На ежемесячные страховые выплаты направляется 14%, на пособия по беременности и родам — 8%; на пособия по уходу за ребенком до 1,5 года — 4%; на пособия при рождении ребенка — 4%; на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию — 3%.

Фонды обязательного медицинского страхования РФ (ОМС) Эти фонды созданы в 1991 г. в соответствии с Законом РСФСР «Об обязательном медицинском страховании в РСФСР» от 28 июня 1991 г. В Законе определены правовые, экономические и организационные основы медицинского страхования населения в РФ. Закон направлен на усиление заинтересованности и ответственности населения и государства, предприятий, учреждений, организаций в охране здоровья граждан в новых экономических условиях и обеспечивает конституционное право граждан РФ на медицинскую помощь. Этим Законом в стране было введено медицинское страхование. Цель его — гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и финансировать профилактические мероприятия.

Медицинское страхование осуществляется в двух видах: обязательном и добровольном.

Обязательное медицинское страхование является всеобщим для населения РФ и реализуется в соответствии с программами медицинского страхования, которые гарантируют объем и условия оказания медицинской, лекарственной помощи гражданам. *Добровольное медицинское страхование* осуществляется на основе программ добровольного медицинского страхования и обеспечивает гражданам получение добровольных медицинских и иных услуг сверх установленных программами обязательного медицинского страхования.

Фонды медицинского страхования предназначены для финансирования страховыми организациями медицинской помощи и иных услуг в соответствии с договорами обязательного медицинского страхования. Такие фонды созданы на федеральном и территориальном уровнях.

Страховыми медицинскими организациями выступают юридические лица, являющиеся самостоятельными хозяйствующими субъектами, с любыми формами собственности, обладающие необходимым для осуществления медицинского страхования уставным фондом.

Они имеют право: выбирать медицинские учреждения для оказания медицинской помощи и услуг по договорам медицинского страхования; устанавливать размер страховых взносов по добровольному медицинскому страхованию; принимать участие в определении тарифов на медицинские услуги; контролировать объем, сроки и качество медицинской помощи в соответствии с условиями договора, защищать интересы застрахованных.

Финансовые ресурсы, предназначенные для обязательного медицинского страхования, направляются в федеральный и территориальные внебюджетные фонды обязательного медицинского страхования, которые были созданы для реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования.

Финансовые средства фондов ОМС находятся в государственной собственности и не входят в состав федерального и региональных бюджетов.

Федеральный фонд ОМС формируется за счет:

- отчислений от единого социального налога;
- отчислений от единого налога по упрощенной системе налогообложения;
- отчислений от сельхозналога;
- отчислений от единого налога на вмененный доход;

- добровольных взносов юридических и физических лиц;
- доходов от использования временно свободных финансовых средств фондов.

Территориальные фонды ОМС формируются за счет:

- отчислений от единого социального налога;
- отчислений от единого налога по специальным режимам налогообложения;
- поступлений из территориальных бюджетов в качестве страховых взносов за неработающее население;
- поступлений из Пенсионного фонда РФ на обязательное медицинское страхование неработающих пенсионеров;
- поступлений средств Федерального фонда ОМС на выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов ОМС;
- доходов от размещения временно свободных денежных средств.

Главным источником формирования федерального и территориальных фондов ОМС является *единый социальный налог.* В соответствии с Налоговым кодексом РФ размер ставок в эти фонды зависит от категории налогоплательщика этого налога и налоговой базы на каждое физическое лицо.

При налоговой базе на каждое физическое лицо до 200 тыс. руб.:

- для налогоплательщиков, производящих выплаты физическим лицам, организаций и индивидуальных предпринимателей ставка взносов в Федеральный фонд ОМС составляет 1,1%, в территориальные фонды — 2,0%;
- для налогоплательщиков — сельскохозяйственных товаропроизводителей, организаций народных художественных промыслов и родовых, семейных общин коренных малочисленных народов Севера ставка в Федеральный фонд ОМС — 1,1%, в территориальные фонды — 1,2%;
- для индивидуальных предпринимателей ставка в Федеральный фонд ОМС — 0,5%, в территориальные фонды ОМС — 1,9%;
- для адвокатов ставка в Федеральный фонд ОМС — 0,8%, в территориальные фонды ОМС — 1,9%.

При повышении размера налоговой базы на каждое физическое лицо ставки взносов увеличиваются в соответствии с утвержденной шкалой ставок.

Основная часть (почти 90%) средств Федерального фонда ОМС направляется на выравнивание финансовых условий деятельности

территориальных фондов ОМС. На финансирование целевых программ выделяется примерно 10%.

Главные направления расходования средств территориальных фондов ОМС — финансирование территориальных программ обязательного медицинского страхования (более 90%) и финансирование мероприятий в области здравоохранения.

11.3. Территориальные внебюджетные фонды или целевые бюджетные фонды?

Проблема объединения средств предприятий и территориальных бюджетов на развитие социальной инфраструктуры стала необходимой и актуальной. Один из возможных путей концентрации средств предприятия на финансирование общерегиональных мероприятий — образование *территориальных внебюджетных фондов экономического и социального развития*.

Вопрос о внебюджетных фондах органов местного управления в СССР возник еще в конце 70-х годов прошлого века. Целесообразность и возможность формирования таких фондов были предложены и обоснованы в работах Научно-исследовательского финансового института Минфина СССР Г.Б. Поляком.

При проведении в начале 1980-х годов экономического эксперимента в г. Поти, предусматривавшего сочетание отраслевого и территориального принципов в управлении предприятиями, расположенными на территории, Г.Б. Поляком впервые были апробированы на практике разработанные им методические рекомендации по формированию и использованию средств внебюджетных фондов.

Результаты этого опыта были положительно оценены в директивных документах Правительства о Потийском экономическом эксперименте. В 1986 г. в Постановлении Совета Министров СССР о расширении прав и полномочий местных Советов им было разрешено формировать такие фонды. С тех пор организация внебюджетных фондов на областном, районном и городском уровнях стала повсеместной.

Функционирование таких фондов было зафиксировано в законодательных актах СССР, РСФСР, в Законе РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. Территориальные внебюджетные фонды формировались за счет следующих источников:

(1) добровольных взносов юридических и физических лиц;

(2) доходов от аукционов;

(3) штрафов за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил, а также платежей, компенсирующих причиненный ущерб;

(4) штрафов за порчу и утрату памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности, другие нарушения законодательства об охране этих объектов, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб.

Территориальные внебюджетные фонды создавались на основании решений территориальных представительных органов власти. В соответствии с их решением исполнительные органы власти открывали в банках специальные счета для хранения средств, поступающих в фонды. Для управления фондом создавались коллегиальные органы, состоящие из представителей местных органов власти и заинтересованных предприятий и организаций. Коллегиальные органы принимали решение об использовании средств фонда.

Мобилизованные в эти фонды средства направлялись на расходы, связанные:

(1) со строительством на кооперативных началах объектов социально-бытового назначения;

(2) увеличением текущих расходов бюджета (за исключением лимитированных расходов), а также финансированием плановых затрат в случае невыполнения планового размера доходов;

(3) перерасходами установленных смет и нормативов.

Средства, полученные за счет взносов предприятий, должны, как правило, использоваться на создание и содержание объектов общерегионального назначения.

Создание территориальных внебюджетных фондов в населенных пунктах содействовало:

- концентрации средств организаций и местных органов на развитие социально-бытовой инфраструктуры;
- усилению заинтересованности местных органов в результатах своей хозяйственной деятельности;
- укреплению финансовых ресурсов местных органов власти, что придавало необходимую устойчивость их финансовой базе при выполнении возложенных на них функций и плановых задач;
- более эффективному использованию материальных и финансовых ресурсов нашего общества;

- усилению экономической связи местных органов с организациями, расположенными на подведомственной им территории;
- освобождению предприятий от выполнения не свойственных им функций по развитию местного хозяйства;
- расширению финансовых возможностей местных органов для ликвидации диспропорции между производственной и непроизводственной сферами и диспропорции внутри инфраструктуры;
- росту влияния местных органов власти на развитие отдельных отраслей инфраструктуры, повышение технического уровня подведомственных предприятий, организаций и учреждений, что создает необходимые условия для их динамичного развития;
- повышению уровня обслуживания и совершенствования услуг, оказываемых населению.

Однако к середине 90-х годов центральные органы власти утратили контроль за формированием и использованием территориальных внебюджетных фондов, и было принято решение о их ликвидации и включении всех мобилизуемых в эти фонды средств в бюджеты в виде *целевых бюджетных фондов.*

Эти меры обосновывались ослаблением контроля со стороны финансовых органов за использованием средств внебюджетных фондов и ссылкой на отсутствие в международной практике таких фондов. Однако эти доводы несостоятельны. Местным финансовым и контрольным органам следует выполнять возложенные на них обязанности, в том числе по контролю за формированием и использованием внебюджетных фондов. Ведь случаи нерационального использования бюджетных средств или их хищения не являются поводом для ликвидации бюджетов. Несостоятельна и ссылка на отсутствие международной практики. Практически во всех странах, где имеются спонсоры, меценаты, физические и юридические лица, помогающие своими средствами согражданам, формируются различные внебюджетные фонды, в том числе благотворительные, специальные, культурные и т.д.

Нецелесообразно и включение внебюджетных фондов в состав территориальных бюджетов в качестве целевых фондов. Обоснованием этого служит следующее обстоятельство. В условиях, когда не реально формирование территориальных бюджетов по принципу «один бюджет — один налог», когда территориальные налоги по объему мобилизуемых средств незначительны, неизбежна помощь территориальным бюджетам из вышестоящих бюджетов.

В этих условиях включение внебюджетных фондов в состав территориальных бюджетов автоматически ведет к снижению объема помощи их вышестоящих бюджетов. Это приведет к снижению активности территориальных органов власти по изысканию дополнительных доходов. Юридические и физические лица также не будут заинтересованы из-за обезличенности пожертвований в передаче своих средств территориальным органам власти. Страдать от этого будет население, не получающее дополнительного объема услуг бюджетных организаций.

Ресурсы, поступающие в территориальные бюджеты в виде добровольных взносов юридических и физических лиц, были, есть и будут во все времена и во всех странах. В нашей стране еще до Октябрьской революции 1917 г. такие ресурсы передавались меценатами городам в виде построенных медицинских, образовательных и культурных объектов. Например, в Москве такими объектами были больницы Солодовникова, Университет Шанявского, созданный на средства Морозовых, картинная галерея Третьякова.

До начала 90-х годов сверхбюджетные ресурсы, главным образом в виде материальных ценностей и стоимости выполненных работ, передавались местным Советам предприятиями, шефствующими не только над отдельными социальными объектами, но и над конкретными территориями (районами, поселками, деревнями). Проведенные нами в середине 80-х годов обследования ряда городов СССР показали, что стоимость переданных городским Советам материальных ценностей и произведенных работ составляла более 40% от объема ресурсов, выделенных из городских бюджетов на городское хозяйство[1].

Во всех странах наблюдается передача юридическими и физическими лицами добровольных взносов на развитие населенных пунктов. В США, Англии, Франции, Германии и т.д. есть меценаты — физические и юридические лица, есть общественные фонды, за счет средств которых проводятся большие расходы на общественные нужды. Эти средства поступают в территориальные внебюджетные фонды, а затем используются на строительство общественных объектов, их оснащение, на оказание помощи малоимущим и т.д.

По мере развития экономики в нашей стране, роста ВВП, увеличения числа лиц с высокими доходами будут увеличиваться возможности для меценатства.

---

[1] *Поляк Г.Б.* Финансовое обеспечение социальной сферы. М.: Финансы и статистика, 1988. С. 57.

Таким образом, внебюджетные фонды в различных формах должны функционировать в системе местных финансов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Объясните назначение и социально-экономическую сущность внебюджетных специальных фондов.
2. Охарактеризуйте назначение Пенсионного фонда, порядок формирования и использования его средств.
3. Как формируются и используются средства Фонда социального страхования.
4. Какова роль Фонда обязательного медицинского страхования в финансировании здравоохранения?
5. Как распределены функции между федеральным и территориальными фондами ОМС?
6. Перечислите источники формирования федерального и территориальных фондов ОМС.
7. Дайте характеристику территориальным внебюджетным фондам.



ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ФИНАНСЫ ОРГАНИЗАЦИЙ

Глава 12

ФИНАНСЫ ОРГАНИЗАЦИЙ

12.1. Финансы организаций: сущность и функции

В соответствии с Гражданским кодексом РФ предпринимательскую деятельность могут осуществлять граждане без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и юридические лица. *Юридическим лицом* признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом. Юридическими лицами могут быть коммерческие и некоммерческие организации.

Коммерческие организации осуществляют свою деятельность в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий. Одна из основных целей деятельности коммерческих организаций — извлечение прибыли.

Некоммерческие организации создаются ради достижения конкретной цели и могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для ее достижения.

Содержание финансов этих двух групп организаций имеет свою специфику.

Будучи основным звеном финансовой системы, финансы организаций носят распределительный характер и охватывают процессы создания, распределения и использования ВВП и национального дохода в стоимостном выражении. В конечном счете в этом звене финансовой системы создаются финансовые ресурсы, которые впоследствии распределяются и используются для собственного развития и обеспечения потребностей экономического и социального развития общества.

Современные коммерческие организации функционируют в постоянно меняющихся рыночных условиях хозяйствования с жесткой конкуренцией. Основной целью их предпринимательской деятельности становится не только максимальное извлечение прибыли, но и сохранение и приумножение собственного капитала, обеспечение стабильности бизнеса.

В ходе предпринимательской деятельности коммерческих организаций возникают определенные финансовые отношения, связанные с организацией производства и реализацией продукции, оказанием услуг и выполнением работ, формированием собственных финансовых ресурсов и привлечением внешних источников финансирования, их распределением и использованием, выполнением обязательств перед бюджетной системой страны.

Финансовые отношения коммерческих организаций Материальную основу финансовых отношений составляют деньги. *Финансовые отношения* — это часть денежных отношений, возникающих лишь при реальном движении денежных средств и сопровождающихся формированием и использованием собственного капитала, централизованных и децентрализованных фондов денежных средств.

Финансы коммерческих организаций — это финансовые или денежные отношения, возникающие в ходе предпринимательской деятельности в процессе формирования собственного капитала, целевых централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, их распределения и использования.

По своему экономическому содержанию всю совокупность финансовых отношений можно сгруппировать по следующим направлениям:

(1) *между учредителями* в момент создания организации. Эти финансовые отношения связаны с формированием собственного капитала и в его составе уставного (акционерного, складочного) капитала. Конкретные способы образования уставного капитала зависят от организационно-правовой формы хозяйствования. В свою очередь уставный капитал является первоначальным источником формирования производственных фондов, приобретения нематериальных активов;

(2) *между отдельными организациями.* Финансовые отношения связаны с производством и реализацией продукции, возникновением вновь созданной стоимости. К ним относятся финансовые отношения между поставщиком и покупателем

сырья, материалов, готовой продукции и т.п., отношения со строительными организациями при осуществлении инвестиционной деятельности, с транспортными организациями при перевозке грузов, с предприятиями связи, таможней, иностранными фирмами и т.п. Эти отношения основные, поскольку от их эффективной организации во многом зависит конечный финансовый результат коммерческой деятельности;

(3) *между организацией и ее подразделениями* (филиалами, цехами, отделами, бригадами) — по поводу финансирования расходов, распределения и использования прибыли, оборотных средств. Эта группа отношений влияет на организацию и ритмичность производства;

(4) *между организацией и ее работниками* — при распределении и использовании доходов, выпуске и размещении акций и облигаций в акционерном обществе, выплате процентов по облигациям и дивидендов по акциям, взыскании штрафов и компенсаций за причиненный материальный ущерб, удержании налогов с физических лиц. От организации этой группы отношений зависит эффективность использования трудовых ресурсов;

(5) *между организацией и вышестоящими звеньями*, внутри финансово-промышленных групп, внутри холдинга, с союзами и ассоциациями, членом которых является данная организация. Финансовые отношения возникают при формировании, распределении и использовании централизованных целевых денежных фондов и резервов на финансирование целевых отраслевых программ, проведение маркетинговых исследований, научно-исследовательских работ, выставок, оказание финансовой помощи на возвратной основе для осуществления инвестиционных проектов и пополнения оборотных средств. Эта группа отношений связана, как правило, с внутриотраслевым перераспределением денежных средств, оптимизацией их использования и направлена на поддержку и развитие организации;

(6) *между отдельными коммерческими организациями* в связи с эмиссией и размещением ценных бумаг, взаимным кредитованием, долевым участием в создании совместных предприятий. От организации этих отношений зависит возможность привлечения дополнительных источников финансирования предпринимательской деятельности;

(7) *между коммерческими организациями и финансовой системой государства* — при уплате налогов и осуществлении других

платежей в бюджет, формировании внебюджетных целевых фондов, предоставлении налоговых льгот, применении штрафных санкций, финансировании из бюджета;

(8) *между коммерческими организациями и банковской системой* — в процессе хранения денег в коммерческих банках, получения и погашения ссуд, уплаты процентов за банковский кредит, покупке и продаже валюты, оказания других банковских услуг;

(9) *между коммерческими организациями и страховыми компаниями и организациями* — при страховании имущества отдельных категорий работников, коммерческих и предпринимательских рисков;

(10) *между коммерческими организациями и инвестиционными институтами* — в ходе размещения инвестиций, приватизации и др.

Каждая из перечисленных групп имеет свои особенности и сферу применения. Однако все они носят двусторонний характер, их материальной основой является движение денежных средств. Движением денежных средств сопровождается формирование уставного капитала организации, начинается и завершается кругооборот ее денежных средств, формирование и использование денежных фондов и резервов.

Функции финансов коммерческих организаций Финансам коммерческих организаций присущи те же функции, что и общегосударственным финансам: распределительная и контрольная. Однако их реализация осуществляется на микроэкономическом уровне. Обе функции тесно взаимосвязаны. Посредством *распределительной* функции происходят формирование первоначального (уставного) капитала, образующегося за счет вкладов учредителей, авансирование его в производство, воспроизводство и приращение капитала, привлечение внешних источников, создание основных пропорций при распределении доходов и финансовых ресурсов, обеспечивающих оптимальное сочетание интересов отдельных товаропроизводителей, хозяйствующих субъектов и государства в целом. С распределительной функцией финансов связано *формирование денежных фондов и резервов* коммерческих организаций посредством распределения и перераспределения поступающих доходов, формирование прибыли. В коммерческих организациях формируются децентрализованные фонды денежных средств: уставный капитал или уставный фонд, резервный фонд, добавочный капитал, собственный капитал, фонд накопления, фонд потребления, валютный фонд и др.

Распределительные отношения затрагивают интересы как общества в целом, так и отдельных хозяйствующих субъектов, их учредителей, акционеров, работников, кредитных и страховых институтов.

Нарушение непрерывного кругооборота средств, неоправданный рост затрат на производство и реализацию продукции, выполнение работ, оказание услуг снижают доходы хозяйствующего субъекта и общества в целом, что свидетельствует о недостатках в организации производственного процесса, недостаточном воздействии распределительных отношений на эффективность производства.

Анализ финансовых показателей позволяет оценить итоги хозяйственной деятельности, сложившуюся систему распределительных отношений в коммерческой организации и при необходимости применить меры финансового воздействия в целях обеспечения ее финансовой устойчивости. Выполнению этой задачи способствует *контрольная* функция финансов коммерческих организаций.

Объективная основа контрольной функции — стоимостный учет затрат на производство и реализацию продукции, выполнение работ и оказание услуг, процесс формирования доходов и денежных фондов. Финансы как распределительные отношения обеспечивают источниками финансирования воспроизводственный процесс (распределительная функция) и тем самым связывают воедино все фазы воспроизводственного процесса: производство, обмен, потребление. Однако невозможно распределить и использовать доходов больше, чем создано в процессе производства продукции, выполнения работ и оказания услуг и получено после их реализации. Размер получаемых хозяйствующим субъектом доходов определяет возможности его дальнейшего развития. От эффективности производства, снижения затрат, рационального использования финансовых ресурсов зависят конкурентоспособность организации, его финансовая устойчивость. *Финансовый контроль* за деятельностью хозяйствующего субъекта осуществляют:

- непосредственно хозяйствующий субъект путем всестороннего анализа финансовых показателей, оперативного контроля за ходом выполнения текущих финансовых планов, обязательств перед поставщиками товарно-материальных ценностей, заказчиками и потребителями продукции, государством, банками и другими контрагентами;
- акционеры и владельцы контрольного пакета акций путем контроля за эффективным вложением денежных средств, получением прибыли и выплатой дивидендов;
- налоговые органы Федеральной налоговой службы РФ, которые следят за своевременностью и полнотой уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет;

- Департамент государственного финансового контроля и аудита Министерства финансов РФ, контролирующий финансово-хозяйственную деятельность предприятий и организаций, использующих бюджетные средства;
- коммерческие банки при выдаче и возврате ссуд, оказании других банковских услуг;
- независимые аудиторские фирмы при проведении аудиторских проверок.

Положительный финансовый результат хозяйственной деятельности коммерческих организаций и предприятий свидетельствует об эффективности применяемых форм и методов управления финансовыми ресурсами. И наоборот, отрицательный результат или отсутствие его говорят о недостатках в управлении финансовыми ресурсами, организации производства и возможности банкротства коммерческой организации (предприятия).

Реализация контрольной функции финансов осуществляется на основе нормативных и законодательных актов, плановых и отчетных смет и финансовых планов.

12.2. Принципы организации финансов коммерческих организаций и предприятий

Финансовые отношения коммерческих организаций строятся на определенных принципах, связанных с основами хозяйственной деятельности: хозяйственной самостоятельности, самофинансирования, материальной заинтересованности, материальной ответственности, обеспечения финансовыми резервами, осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью.

Все эти принципы организации финансов существовали и ранее, но существенное развитие получили в условиях рыночной экономики (рис. 12.1).

1. *Принцип хозяйственной самостоятельности* не может быть реализован без самостоятельности в области финансов. Его реализация обеспечивается тем, что хозяйствующие субъекты независимо от формы собственности самостоятельно определяют сферу экономической деятельности, источники финансирования, направления вложения денежных средств в целях извлечения прибыли и приращения капитала, повышения благосостояния владельцев фирмы. Организации самостоятельно разрабатывают ценовую политику. Рынок стимулирует коммерческие организации к поиску новых сфер приумножения капитала, созданию гибких производств, соответствующих потребительскому спросу. Коммерческие организации

для получения дополнительной прибыли, приращения капитала и повышения благосостояния их владельцев могут осуществлять финансовые инвестиции краткосрочного и долгосрочного характера в форме приобретения ценных бумаг других организаций, государства, участия в деятельности других хозяйствующих субъектов. Однако о полной хозяйственной самостоятельности говорить нельзя, так как государство регламентирует отдельные стороны их деятельности. Так, законодательно устанавливаются взаимоотношения коммерческих организаций с бюджетами разных уровней. Коммерческие организации всех форм собственности в законодательном порядке уплачивают необходимые налоги в соответствии с установленными ставками, участвуют в формировании государственных внебюджетных фондов. Государство определяет и амортизационную политику. Законодательно определяется необходимость формирования и размер финансового резерва для акционерных обществ.



Рис. 12.1. **Принципы организации финансов**

2. *Принцип самофинансирования* — один из основных в предпринимательской деятельности, обеспечивающий конкурентоспособность хозяйствующего субъекта. Самофинансирование означает полную самоокупаемость затрат на производство и реализацию продукции, выполнение работ и оказание услуг, инвестирование в развитие производства за счет собственных денежных средств и, при необходимости, банковских и коммерческих кредитов. В развитых странах на предприятиях с высоким уровнем самофинансирования удельный вес собственных средств достигает 70%.

К основным собственным источникам финансирования коммерческих организаций относятся: амортизационные отчисления, прибыль, отчисления в ремонтный фонд. Доля собственных источников в общем объеме инвестиций российских организаций соот-

ветствует уровню развитых рыночных стран и составляет более 85%. Однако общий объем денежных средств достаточно низкий и не позволяет осуществлять серьезные инвестиционные программы. В настоящее время далеко не все коммерческие организации способны реализовать этот принцип. Организации ряда отраслей, выпуская продукцию и оказывая услуги, необходимые потребителю, по объективным причинам не могут обеспечить их рентабельность. К ним относятся отдельные предприятия городского пассажирского транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, сельского хозяйства. Такие организации по мере возможности получают государственную поддержку в форме дополнительного финансирования из бюджета на возвратной и безвозвратной основах.

3. *Принцип материальной заинтересованности* — его объективная необходимость обеспечивается основной целью предпринимательской деятельности: извлечением прибыли. Заинтересованность в результатах предпринимательской деятельности проявляется не только ее участниками, но и государством в целом. На уровне отдельных работников организации реализация этого принципа может быть обеспечена высоким уровнем оплаты труда.

Для организаций данный принцип может быть реализован в результате проведения государством (1) оптимальной налоговой политики, которая способна обеспечить финансовыми ресурсами не только потребности государства, но и стимулы к предпринимательской деятельности, (2) экономически обоснованной амортизационной политики, (3) создания экономических условий для развития производства.

Коммерческая организация может способствовать реализации данного принципа соблюдением экономически обоснованных пропорций при распределении вновь созданной стоимости, собственного капитала, формировании фонда потребления и фонда накопления. Интересы государства могут быть обеспечены рентабельной деятельностью организаций, ростом производства и соблюдением налоговой дисциплины.

4. *Принцип материальной ответственности* означает наличие определенной системы ответственности за ведение и результаты финансово-хозяйственной деятельности, сохранность собственного капитала. Финансовые методы реализации этого принципа различны и регламентируются российским законодательством. Организации, нарушающие договорные обязательства, расчетную дисциплину, сроки возврата полученных кредитов, налоговое законодательство и т.п., уплачивают пени, штрафы, неустойки. К нерентабельным организациям, не способным отвечать по своим обязательст-

вам, может быть применена процедура *банкротства*. Руководители организаций несут административную ответственность за нарушение налогового законодательства в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

К отдельным работникам организаций применяются система штрафов в случаях допущения брака, лишение премий, увольнение с работы в случаях нарушения трудовой дисциплины.

5. *Принцип обеспечения финансовых резервов* диктуется условиями предпринимательской деятельности, сопряженной с определенным риском невозврата вложенных в бизнес средств. В условиях рыночных отношений последствия риска ложатся на предпринимателя, который добровольно и самостоятельно на свой страх и риск реализует разработанную им программу. Кроме того, в экономической борьбе за покупателя предприниматели вынуждены продавать свою продукцию с риском невозврата денег в срок. Финансовые вложения организаций (предприятий) также связаны с риском невозврата вложенных денежных средств либо получением дохода ниже предполагаемого. Возможны также прямые экономические просчеты в разработке производственной программы. Формирование финансовых резервов и других аналогичных фондов способно укрепить финансовое положение организации (предприятия) в критические моменты хозяйствования.

Финансовые резервы могут формировать коммерческие организации всех организационно-правовых форм собственности из *чистой прибыли* после уплаты из нее налога и других обязательных платежей в бюджет. Для акционерных обществ формирование финансового резерва установлено законодательно.

На практике из-за низких финансовых возможностей не все организации образовывают финансовые резервы, необходимые для их финансовой устойчивости.

6. *Принцип контроля за финансово-хозяйственной деятельностью.* Объективная основа реализации этого принципа — действие контрольной функции финансов. Финансово-хозяйственная деятельность организаций связана с формированием ее доходов и расходованием денежных средств, а следовательно, затрагивает интересы самой организации, ее работников, государства и всех возможных контрагентов. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью проявляется через анализ финансовых показателей и меры воздействия различного содержания. К примеру, проведение анализа финансового состояния организации способствует выявлению отрицательных тенденций, определению факторов, оказывающих влияние на ее финансовое состояние, разработке мер воздействия.

Контроль за полнотой и своевременностью уплаты налогов в бюджет, целевым расходованием финансовых ресурсов способствует повышению эффективности хозяйственной деятельности.

Все перечисленные принципы организации финансов находятся в постоянном развитии, и для их реализации в каждой конкретной экономической ситуации применяются свои формы и методы, соответствующие состоянию производительных сил и производственных отношений в обществе.

12.3. Факторы, влияющие на организацию финансов коммерческих организаций

На организацию финансов организаций оказывают влияние два фактора: организационно-правовая форма хозяйствования и отраслевая принадлежность.

Организационно-правовая форма хозяйствования Специфика финансовых отношений возникает уже в процессе формирования уставного (складочного) капитала. Формирование имущества коммерческих организаций основано на принципе *корпоративности*. Имущество государственных, муниципальных предприятий формируется на базе государственных и муниципальных средств.

Участники *полного товарищества* создают уставный капитал за счет вкладов участников, и по существу уставный капитал полного товарищества является складочным капиталом. К моменту регистрации полного товарищества его участники должны внести не менее половины своего вклада в складочный капитал. Остальная часть должна быть внесена участником в оговоренные в учредительном документе сроки. При невыполнении этого правила участник обязан уплатить товариществу 10% годовых с суммы невнесенной части вклада и возместить понесенные убытки (п. 2 ст. 73 ГК РФ). Участник полного товарищества имеет право с согласия остальных его участников передать свою долю в складочном капитале или ее часть другому участнику товарищества или третьему лицу.

В учредительном договоре *товарищества на вере* (*коммандитного*) оговариваются условия о величине и составе складочного капитала, а также размер и порядок изменения долей каждого из полных товарищей в складочном капитале, состав, сроки внесения вкладов и ответственность за нарушение обязательств (п. 2 ст. 83 ГК РФ). Порядок формирования уставного капитала аналогичен порядку его формирования в полном товариществе. Управление деятельностью товарищества на вере осуществляется только пол-

нерного общества не может быть менее 100 минимальных окладов, установленных на момент его регистрации.

В таких сферах предпринимательской деятельности, как производство, переработка и сбыт промышленной и сельскохозяйственной продукции, торговля, бытовое обслуживание и др., предпочтительной формой предпринимательской деятельности является *производственный кооператив*. Имущество производственного кооператива состоит из паевых взносов его членов в соответствии с уставом кооператива. Членство в производственном кооперативе предполагает личное трудовое участие в его деятельности. Производственный кооператив может создавать неделимые фонды за счет определенной части имущества, если это оговорено в его уставе. К моменту регистрации кооператива каждый его член обязан внести не менее 10% своего паевого взноса, а оставшуюся часть — в течение года с момента регистрации.

Принципиально иной порядок формирования *унитарных предприятий* (государственных и муниципальных предприятий). Они могут создаваться на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления. Первые создаются по решению уполномоченного государственного или муниципального органа, и соответственно имущество находится в государственной или муниципальной собственности. Управляет унитарным предприятием руководитель, назначенный собственником, либо его уполномоченный. Размер уставного фонда унитарного предприятия должен быть не менее величины, определенной в Законе о государственных и муниципальных унитарных предприятиях. Уставный капитал должен быть полностью оплачен к моменту регистрации унитарного предприятия.

Унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия), создаются по решению Правительства РФ. Его имущество находится в государственной собственности. Предприятие вправе распоряжаться своим имуществом лишь с согласия собственника.

В зависимости от организационно-правовой формы хозяйствования по-разному решаются вопросы формирования затрат на производство и реализацию продукции, валового дохода, прибыли и других доходов. Имеются и особенности в налогообложении и порядке образования и использования имущества.

По-разному решается и вопрос распределения прибыли. Прибыль коммерческих организаций, остающаяся после ее распределения в общеустановленном порядке, распределяется между участниками на принципах корпоративности. Прибыль унитарных предприятий после уплаты налога на прибыль и других обязательных

платежей целиком остается в распоряжении предприятия и используется на производственное и социальное развитие.

Отраслевая принадлежность На содержание финансовых отношений и организацию финансовой работы хозяйствующих субъектов существенно влияют их отраслевая принадлежность, технико-экономические особенности. По отраслевой принадлежности организации различных форм хозяйствования могут осуществлять свою деятельность в промышленности, сельском хозяйстве, торговле, строительстве, на транспорте и т.д. Основные принципы организации финансов для них едины, поскольку едина природа товарного производства и финансов как экономической категории. Однако отраслевая специфика влияет на состав и структуру производственных фондов, длительность производственного цикла, серийность производства, особенности кругооборота средств, источники финансирования простого и расширенного воспроизводства, состав и структуру финансовых ресурсов, формирование финансовых резервов и других аналогичных фондов.

Так, в сельском хозяйстве главными средствами производства являются земля, растениеводство и продуктивный и рабочий скот. Природно-климатические условия, биологические особенности производства сельскохозяйственной продукции, сезонность, высокая степень риска диктуют необходимость формирования финансовых резервов как в денежной, так и в натуральной форме. Природные условия определяют природный цикл развития растений и животных и, следовательно, кругооборот финансовых ресурсов, необходимость их концентрации к определенным периодам, что в свою очередь вызывает необходимость привлечения заемных средств. Значительная часть выручки используется во внутреннем обороте и не принимает денежной формы. Для сельскохозяйственных организаций характерно формирование и учет затрат по видам деятельности (растениеводство и животноводство). Имеются свои особенности и в определении ценовой политики.

Организации (предприятия) сферы товарного обращения, являясь связующим звеном между производством продукции и ее потреблением, способствуют завершению кругооборота общественного продукта в товарной форме и тем самым обеспечивают его непрерывность. Для торговых организаций характерен быстрый оборот средств, поступление выручки (в розничном звене) в наличноденежной форме. Специфика торговли — сочетание операций производственного характера (сортировка, фасовка, упаковка, переработка и хранение сельскохозяйственных продуктов и т.д.) с операциями, связанными со сменой форм стоимости, т.е. непосредствен-

но с реализацией продукции. В составе затрат торговых организаций отсутствует стоимость закупаемых товаров. Торговая организация закупает уже произведенные товары, осуществляя затраты лишь на доведение их до потребителей. Имеются свои особенности в составе и структуре оборотных средств, значительная часть которых вложена в товарные запасы. Особенность отраслевой структуры основных средств заключается в сочетании собственных и арендованных основных фондов. Основной показатель хозяйственной деятельности торговых организаций — валовой доход, который зависит от формы реализации товаров и применения торговых надбавок. Прибыль торговых организаций определяется как разность между валовым доходом и издержками обращения.

Финансы строительных организаций также имеют ряд существенных особенностей, обусловленных взаимоотношениями между заказчиками (инвесторами) и подрядчиками и технико-экономическими особенностями строительного производства. В составе основных средств значительную долю составляет арендованное оборудование.

Для строительного производства характерен длительный производственный цикл по сравнению с промышленностью, большой удельный вес незавершенного производства в составе оборотных средств. Потребность в оборотных средствах имеет большие колебания как по отдельным объектам, так и по технологическим циклам, что оказывает влияние на структуру источников финансирования оборотных средств. В оборотных средствах отсутствуют средства, вложенные в готовую продукцию. Осуществление строительства объектов в различных климатических и территориальных зонах определяет индивидуальную стоимость объектов и приводит к неравномерному поступлению выручки. Финансирование строительства осуществляется в соответствии с проектно-сметной документацией, на основе сметной стоимости строительно-монтажных работ. Порядок расчетов за законченные объекты определяет особенности в формировании и планировании прибыли (нормативный метод планирования), уплате и возмещении НДС.

Организации транспорта осуществляют свою финансово-экономическую деятельность на принципе сочетания государственного регулирования и рыночных отношений. Готовая продукция, подлежащая реализации на транспорте, — непосредственно сам транспортный процесс. Таким образом, производство и реализация продукции совпадают по времени, и кругооборот осуществляется в две стадии вместо трех. Затраты общественного труда, связанные с перевозкой продукции, увеличивают ее стоимость на величину транспортных издержек, которые помимо дополнительной новой

стоимости содержат прибавочный продукт. На транспорте велик удельный вес основных производственных фондов, воспроизводство которых требует значительных денежных средств. Особенности расчетов за транспортные услуги, воспроизводства основных фондов определяют необходимость централизации части денежных средств на уровне Министерства транспорта РФ с их последующим перераспределением, что отражается в финансовом плане транспортного предприятия.

12.4. Доходы, расходы и прибыль организации

Доходы организации Первоначально при создании хозяйствующих субъектов источником приобретения производственных фондов, нематериальных активов, необходимых для осуществления хозяйственной деятельности, служит уставный капитал. Основной фактор устойчивого развития организации — обеспечение устойчивого превышения ее доходов над расходами. Положение по бухгалтерскому учету ПБУ 9/99 «Доходы организации» определяет доходы организации как увеличение экономических выгод в результате поступления активов (денежных средств и другого имущества) и (или) погашение обязательств, приводящее к увеличению капитала этой организации, за исключением вкладов участников (собственников имущества) (рис. 12.2).

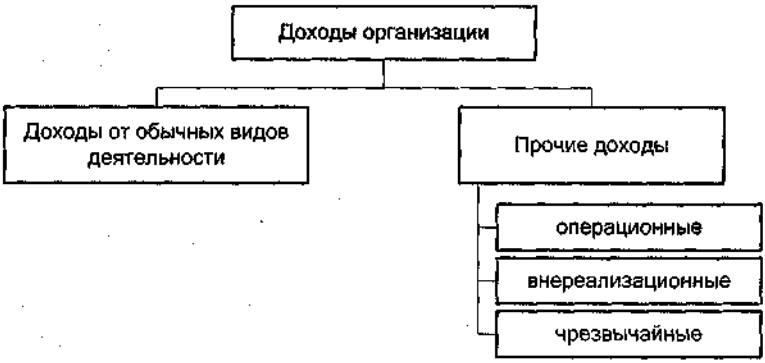


Рис. 12.2. **Структура доходов организации**

К доходам организации не относятся и, следовательно, не приводят к увеличению капитала:

- суммы налога на добавленную стоимость, акцизов, налога с продаж, экспортных пошлин и иных аналогичных обязательных платежей, подлежащих перечислению в бюджет;

- поступления по договорам комиссии;
- поступления предоплаты за продукцию;
- суммы полученных задатков;
- суммы полученных залогов;
- суммы, полученные в погашение кредита (займа, предоставленного ранее заемщику).

Доходы предприятия подразделяются на (1) доходы от обычных видов деятельности и (2) прочие доходы. Прочие доходы складываются из операционных, внереализационных и чрезвычайных.

К *доходам от обычных видов деятельности* относятся выручка от реализации продукции и поступления, связанные с выполнением работ или оказанием услуг. В соответствии с отражением выручки в системе учета она определяется поступлением денежных средств и дебиторской задолженностью покупателя.

Операционные доходы — это доходы, которые непосредственно возникают в результате использования активов организации способами, которые не относятся к основному виду деятельности. Это

- доходы от предоставления за плату своих активов во временное владение и пользование;
- поступления, связанные с предоставлением за плату прав на использование патентов на изобретения, промышленных образцов и других видов интеллектуальной собственности;
- доходы от продажи основных фондов и иных активов, отличных от денежных средств (кроме иностранной валюты);
- доходы от участия в уставных капиталах других организаций;
- результаты переоценки имущества и обязательств, стоимость которых выражена в валюте;
- проценты, полученные по предоставленным кредитам и займам.

К *внереализационным доходам* относятся доходы, возникновение которых непосредственно не связано с использованием активов организации. Их перечень разнороден и обширен. К ним относятся:

- штрафы, пени, неустойки, начисленные за нарушение условий договоров;
- активы, полученные безвозмездно;
- поступления и перечисления в возмещение причиненных организации убытков;
- прибыль прошлых лет, выявленная в отчетном году;
- суммы кредиторской и депонентской задолженностей, по которым истек срок исковой давности;
- курсовые разницы;
- суммы дооценки активов и т.п.

К *чрезвычайным доходам* относятся поступления, возникшие как последствие чрезвычайных обстоятельств (стихийного бедствия, пожаров, аварий и т.п.) при осуществлении хозяйственной деятельности. К ним относятся: страховое возмещение, стоимость материальных ценностей, остающихся от списания непригодных к восстановлению и дальнейшему использованию активов, и т.п. Размер чрезвычайных доходов не учитывается при определении налогооблагаемой базы для исчисления налога на прибыль.

Расходы организаций Исходя из их *экономического содержания* все денежные затраты организации можно разделить на три самостоятельные группы: (1) расходы, связанные с извлечением прибыли; (2) расходы, не связанные с извлечением прибыли; (3) принудительные расходы.

Расходы, связанные с извлечением прибыли, включают затраты на обслуживание производственного процесса, на выполнение работ и услуг, затраты на реализацию продукции (работ, услуг), инвестиции.

Расходы, не связанные с извлечением прибыли, состоят из средств, направленных на потребление владельцев предприятия, благотворительные и гуманитарные цели, отчислений в негосударственные страховые и пенсионные фонды, социальную сферу и т.п.

К *принудительным расходам* можно отнести налоги и налоговые платежи, отчисления в государственные внебюджетные фонды, расходы по обязательному страхованию и т.п.

Расходы, связанные с извлечением прибыли и определяющие себестоимость продукции (работ, услуг), состоят из стоимости материальных затрат (за вычетом стоимости возвратных отходов), затрат на оплату труда, отчислений на социальные нужды, амортизации основных средств и прочих затрат.

В соответствии с Положением по бухгалтерскому учету ПБУ10/99 «Расходы организации» расходами организации признается уменьшение экономических выгод в результате выбытия активов (денежных средств, иного имущества) и (или) возникновения обязательства, приводящего к уменьшению капитала этой организации, за исключением уменьшения вкладов по решению участников (собственников имущества). Не признается расходами выбытие активов в связи с приобретением основных средств, вкладами в уставные (складочные) капиталы других организаций, погашением полученных ранее кредитов и займов, поскольку в результате этих операций собственный капитал не изменяется.

Расходы организации в зависимости от их *характера, условий осуществления и направлений деятельности* подразделяются на: (1)

расходы по обычным видам деятельности; (2) операционные; (3) внереализационные; (4) чрезвычайные.

К *расходам по обычным видам деятельности* относятся расходы, связанные с изготовлением и продажей продукции, выполнением работ, оказанием услуг, т.е. расходы, осуществление которых связано с основным видом деятельности. Они состоят из следующих элементов:

- материальных затрат;
- затрат на оплату труда;
- отчислений на социальные нужды;
- амортизации;
- прочих затрат.

К *операционным расходам* относятся расходы, не связанные с основным видом деятельности. Они включают:

- расходы, связанные с предоставлением за плату во временное пользование (временное владение и пользование) своих активов;
- затраты, связанные с предоставлением за плату прав, возникающих из патентов на различные виды интеллектуальной собственности;
- расходы, связанные с продажей, выбытием и прочим списанием основных средств и иных активов, отличных от денежных средств (кроме иностранной валюты), товаров, продукции;
- затраты, связанные с участием в уставных капиталах других организаций;
- проценты, уплачиваемые организацией за предоставление ей в пользование денежных средств (кредитов, займов);
- прочие операционные расходы.

В состав *внереализационных расходов* входят:

- штрафы, пени, неустойки за нарушение условий договоров;
- возмещение причиненных организацией убытков;
- убытки прошлых лет, признанные в отчетном году;
- суммы дебиторской задолженности, по которой истек срок исковой давности;
- курсовые разницы;
- суммы уценки активов (за исключением внеоборотных активов) и прочие расходы, не связанные с основным видом деятельности организации.

К *чрезвычайным расходам* относятся расходы, возникшие в результате чрезвычайных обстоятельств хозяйственной деятельности (стихийного бедствия, пожара, аварии и т.п.). Чрезвычайные расходы не учитываются при исчислении налога на прибыль; сальдо

чрезвычайных доходов и расходов учитывается после вычета налогов и других обязательных платежей.

Основными *нормативными документами*, регламентирующими учет затрат на производство и реализацию продукции, являются: Положение о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. № 552 с последующими изменениями и дополнениями; Положение по бухгалтерскому учету — ПБУ10/99. Детальный анализ затрат по группам, структуре, динамике необходим для внутрифирменного планирования и должен быть направлен на достижение максимальных финансовых результатов.

Прибыль организации В процессе производства продукции (выполнения работ, оказания услуг) создается новая стоимость, которая определяется ценой реализованной продукции (работ, услуг). Результатом ее реализации является *выручка от реализации продукции* (работ, услуг), которая поступает на расчетный счет предприятия. Выручка от реализации продукции — это основной источник возмещения затраченных на производство продукции средств, формирования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Ее своевременное поступление обеспечивает непрерывность кругооборота средств, ритмичность и бесперебойность производственного процесса. Несвоевременное поступление выручки влечет простои в производстве, снижение прибыли, нарушение договорных обязательств, штрафные санкции.

Использование выручки характеризует начальную стадию распределительных процессов. Из полученной выручки организации возмещают материальные затраты. Дальнейшее распределение выручки связано с формированием амортизационных отчислений как источника воспроизводства основных фондов и нематериальных активов. Оставшаяся часть выручки представляет собой вновь созданную стоимость, которая направляется на выплату заработной платы и формирование чистого дохода организации. Часть дохода учитывается в себестоимости продукции в виде отчислений в единый социальный налог, других налогов и сборов. Оставшаяся часть представляет собой *прибыль организации от основной деятельности*.

Результат кругооборота вложенных в производство (работ, услуг) средств — возмещение затраченных средств и формирование собственных источников простого и расширенного воспроизводства: амортизационных отчислений и прибыли.

Конечный финансовый результат предпринимательской деятельности — прибыль. Прибыль — это важнейшая экономическая категория; ей присущи три функции:

(1) экономического показателя, характеризующего финансовые результаты хозяйственной деятельности организации (предприятия);
(2) стимулирующей функции, проявляющейся в процессе ее распределения и использования;
(3) одного из основных источников формирования финансовых ресурсов организации (предприятия), а также одного из основных источников формирования доходной части бюджетов разных уровней.

Прибыль — показатель, характеризующий финансовые результаты предпринимательской деятельности, — определяется как превышение валовых доходов организации над ее валовыми расходами.

На величину прибыли в производственной деятельности оказывают влияние субъективные и объективные факторы.

Субъективные факторы: организационно-технический уровень управления предпринимательской деятельностью, конкурентоспособность выпускаемой продукции, уровень производительности труда, затраты на производство и реализацию продукции, уровень цен на готовую продукцию.

Объективные факторы: уровень цен на потребляемые материальные и энергетические ресурсы, нормы амортизационных отчислений, конъюнктура рынка.

Прибыль — источник финансирования разных по экономическому содержанию потребностей. При ее распределении пересекаются интересы как общества в целом в лице государства, так и предпринимательские интересы хозяйствующих субъектов и их контрагентов, интересы отдельных работников. Законодательно распределение прибыли реализуется в части, поступающей в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации в виде налогов и других обязательных платежей. Для акционерных обществ законодательно установлен порядок формирования резервного фонда. Распределение оставшейся чистой прибыли является прерогативой хозяйствующего субъекта.

При *распределении прибыли* (рис. 12.3) исходят из следующих принципов: (1) первоочередного выполнения обязательств перед бюджетом; (2) распределения прибыли, оставшейся в распоряжении организации (чистой прибыли), на накопление и потребление в соответствии с экономически обоснованными пропорциями. Ориентиром для установления соотношения между накоплением и потреблением должны быть состояние производственных фондов и конкурентоспособность выпускаемой продукции.

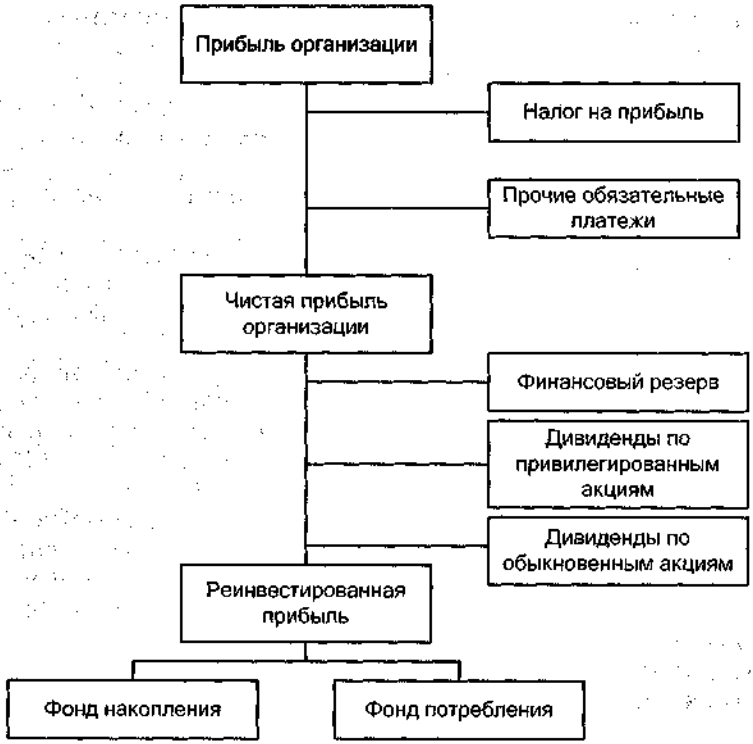


Рис. 12.3. **Схема распределения прибыли акционерного общества**

Организация самостоятельно определяет способ распределения прибыли. Это может быть образование *специальных фондов* (фонда накопления, фонда потребления и резервного фонда) либо непосредственное распределение чистой прибыли по отдельным направлениям использования.

Фонд накопления используется на научно-исследовательские работы, проектные, конструкторские и технологические работы, разработку и освоение новых видов продукции, технологических процессов, на финансирование затрат, связанных с техническим перевооружением и реконструкцией действующего производства, проведением природоохранных мероприятий. Сюда же относятся расходы по погашению долгосрочных ссуд и уплате процентов по ним, уплате процентов по краткосрочным ссудам сверх сумм, относимых на себестоимость продукции, финансирование прироста оборотных средств, взносы в качестве вкладов учредителей в создание уставного капитала других организаций, перечисления вышестоящим орга-

низациям, взносы в союзы, ассоциации, концерны, в состав которых входит хозяйствующий субъект, и др.

Фонд потребления используется на социальное развитие и социальные нужды. За его счет финансируются расходы по эксплуатации объектов социально-бытового назначения, находящихся на балансе организации, строительство объектов непроизводственного назначения, проведение оздоровительных и культурно-массовых мероприятий, осуществляется выплата премий за выполнение особо важных производственных заданий, оказание материальной помощи, выплата надбавок к пенсиям, компенсация работникам удорожания стоимости питания в столовых и буфетах и т.п.

Финансовую устойчивость предприятия обеспечивает *резервный фонд*. В рыночной экономике отчисления в резервный капитал носят первоочередной характер. Его величина характеризует готовность предприятия к страхованию риска, связанного с предпринимательской деятельностью.

Рентабельность организации В отличие от прибыли организации, показывающей эффект предпринимательской деятельности, *рентабельность* характеризует эффективность этой деятельности. Рентабельность — это относительный показатель, отражающий степень доходности предприятия. В рыночной экономике существует система показателей рентабельности.

Рентабельность продукции можно рассчитать как по всей реализованной продукции, так и по отдельным ее видам:

(1) рентабельность всей реализованной продукции определяется как:
- процентное отношение прибыли от реализации продукции к затратам на ее производство и реализацию;
- процентное отношение прибыли от реализации продукции к выручке от реализации продукции;
- процентное отношение всей прибыли к выручке от реализации продукции;
- процентное отношение чистой прибыли к выручке от реализации. Эти показатели дают представление об эффективности затрат организации и степени доходности реализуемой продукции;

(2) рентабельность отдельных видов продукции зависит от цены ее реализации и полной себестоимости. Она определяется как процентное отношение цены реализации единицы продукции за вычетом ее полной себестоимости к полной себестоимости единицы продукции;

(3) рентабельность имущества (активов) организации рассчитывается как процентное отношение чистой прибыли к средней величине активов (имущества);

(4) рентабельность внеоборотных активов определяется как процентное отношение чистой прибыли к средней величине внеоборотных активов;
(5) рентабельность оборотных активов определяется как процентное отношение чистой прибыли к среднегодовой стоимости оборотных активов;
(6) рентабельность инвестиций определяется как процентное отношение прибыли к стоимости имущества предприятия;
(7) рентабельность собственного капитала рассчитывается как процентное отношение чистой прибыли к величине собственного капитала.

Показатели рентабельности используются в процессе анализа финансово-хозяйственной деятельности, принятия управленческих решений, решений потенциальных инвесторов об участии в финансировании инвестиционных проектов.

12.5. Собственный капитал коммерческой организации

Собственный капитал коммерческой организации представляет собой разницу между суммой активов и суммой внешних обязательств организации. Его величина может быть определена только путем расчета на основе данных баланса.

По своему составу собственный капитал подразделяется на постоянный (уставный) и переменный. *Переменная* часть собственного капитала во многом зависит от финансовых результатов деятельности. За счет него формируются резервный капитал, добавочный капитал, нераспределенная прибыль. Формирование резервного и добавочного капитала имеет разную экономическую природу. Резервный капитал формируется за счет чистой прибыли, добавочный капитал — в результате переоценки отдельных статей внеоборотных активов, а также за счет эмиссионного дохода. *Нераспределенная прибыль* — чистая прибыль (или ее часть), которая используется на накопление имущества предприятия либо направляется на пополнение оборотных средств и другие нужды.

Организация использует свой *уставный* (постоянный) капитал на формирование основного и оборотного капитала, которые находятся в процессе непрерывного движения, принимая различные формы в зависимости от стадии кругооборота. Деление капитала на основной и оборотный связано с характером их кругооборота и формой участия в создании готовой продукции.

(4) рентабельность внеоборотных активов определяется как процентное отношение чистой прибыли к средней величине внеоборотных активов;
(5) рентабельность оборотных активов определяется как процентное отношение чистой прибыли к среднегодовой стоимости оборотных активов;
(6) рентабельность инвестиций определяется как процентное отношение прибыли к стоимости имущества предприятия;
(7) рентабельность собственного капитала рассчитывается как процентное отношение чистой прибыли к величине собственного капитала.

Показатели рентабельности используются в процессе анализа финансово-хозяйственной деятельности, принятия управленческих решений, решений потенциальных инвесторов об участии в финансировании инвестиционных проектов.

12.5. Собственный капитал коммерческой организации

Собственный капитал коммерческой организации представляет собой разницу между суммой активов и суммой внешних обязательств организации. Его величина может быть определена только путем расчета на основе данных баланса.

По своему составу собственный капитал подразделяется на постоянный (уставный) и переменный. *Переменная* часть собственного капитала во многом зависит от финансовых результатов деятельности. За счет него формируются резервный капитал, добавочный капитал, нераспределенная прибыль. Формирование резервного и добавочного капитала имеет разную экономическую природу. Резервный капитал формируется за счет чистой прибыли, добавочный капитал — в результате переоценки отдельных статей внеоборотных активов, а также за счет эмиссионного дохода. *Нераспределенная прибыль* — чистая прибыль (или ее часть), которая используется на накопление имущества предприятия либо направляется на пополнение оборотных средств и другие нужды.

Организация использует свой *уставный* (постоянный) капитал на формирование основного и оборотного капитала, которые находятся в процессе непрерывного движения, принимая различные формы в зависимости от стадии кругооборота. Деление капитала на основной и оборотный связано с характером их кругооборота и формой участия в создании готовой продукции.

Основной капитал и основные средства Часть активов организации, вложенная в основные средства, незавершенные долгосрочные инвестиции, нематериальные активы, долгосрочные финансовые вложения, — это *основной капитал.*

Часть имущества, используемая в качестве средств труда для производства и реализации товаров, выполнения работ или оказания услуг со сроком полезного использования, превышающим 12 месяцев, представляет собой *основные средства.*

Кругооборот основных средств включает:

- износ основных средств;
- начисление амортизации;
- накопление средств для полного восстановления;
- замену основных средств путем финансирования реальных (прямых) инвестиций.

Незавершенные долгосрочные инвестиции представляет собой затраты на приобретение оборудования и вложенные в незавершенное строительство, которые еще не могут быть использованы в хозяйственной деятельности и на которые еще не начисляется амортизация.

Нематериальные активы — активы, не имеющие физической, осязаемой формы, но имеющие стоимостную оценку. Их приобретение связано с долгосрочными вложениями, кругооборот которых аналогичен кругообороту основных средств. Это патенты, торговые марки, торговые знаки, объекты интеллектуальной собственности и др. Основные способы приобретения нематериальных активов:

(1) приобретение нематериальных активов при осуществлении долгосрочных инвестиций;
(2) создание объектов нематериальных активов как своими силами, так и путем привлечения стороннего исполнителя на долгосрочной основе;
(3) приобретение нематериальных активов на условиях обмена;
(4) безвозмездное получение нематериальных активов.

Долгосрочные финансовые вложения — это затраты на долевое участие в уставном капитале других организаций, вложения в ценные бумаги разного вида на долгосрочной основе, стоимость имущества, переданного в аренду на праве финансового лизинга.

Основные способы поступления основных средств в коммерческие организации:

- приобретение основных средств путем долгосрочных инвестиций;
- передача объектов учредителями акционерных обществ в счет вклада в уставный (акционерный) капитал;
- безвозмездное получение объектов основных средств от государственных органов, юридических и физических лиц.

Процесс простого и расширенного воспроизводства основных средств и нематериальных активов осуществляется с помощью долгосрочных инвестиций. При этом простое воспроизводство означает строительство и приобретение основных средств и нематериальных активов в размерах, соответствующих начисленной сумме износа по действующим основным средствам и нематериальным активам.

Расширенное воспроизводство предполагает обновление основных средств и нематериальных активов в размерах, превышающих начисленную сумму износа.

Источники долгосрочных инвестиций Все возможные источники долгосрочных инвестиций можно представить в следующем виде:

- собственные средства хозяйствующего субъекта;
- привлеченные денежные средства, полученные от эмиссии ценных бумаг, паевых и иных взносов юридических и физических лиц;
- денежные средства, поступающие в порядке перераспределения из централизованных инвестиционных фондов концернов, ассоциаций и других объединений;
- долгосрочные кредиты банков;
- средства иностранных инвесторов;
- средства внебюджетных фондов;
- средства федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации.

Собственные средства хозяйствующего субъекта включают первоначальные взносы учредителей и часть денежных средств, полученных в результате финансово-хозяйственной деятельности. К последним относятся амортизационные отчисления и прибыль. Собственные средства предприятий являются основным источником финансирования инвестиций. Их доля 1998 г. составляет примерно 60% всех источников.

Основным собственным источником финансирования капитальных вложений является *амортизация*. По своей экономической сущности это процесс постепенного перенесения стоимости средств труда по мере их износа на производимую продукцию, превращения в денежную форму и накопления ресурсов для последующего воспроизводства основных средств. *Амортизационные отчисления* представляют собой денежную форму перенесенной на продукт труда части стоимости основных средств. Это целевой источник финансирования инвестиционного процесса.

Амортизация начисляется на нормативный срок службы основных средств. В амортизационной политике государства произошли существенные изменения, отвечающие требованиям сегодняшнего

дня. Согласно Положению о бухгалтерском учете основных средств (ПБУ 6/97), утвержденному Министерством финансов РФ 19 сентября 1997 г. № 65н, организации получили право самостоятельно определять срок полезного использования приобретаемого актива. Ранее такое право было предоставлено предприятиям только в отношении нематериальных активов. Использование этого права дает предприятию возможность полнее учитывать высокий уровень технического прогресса и своевременно обновлять основные средства.

Срок полезного использования основных средств — период, в течение которого использование объекта основных средств может приносить доход. Самостоятельное определение срока полезного использования объекта основных средств при принятии данного объекта к бухгалтерскому учету возможно только в случае, если такой срок отсутствует в технических условиях. При самостоятельном установлении срока полезного использования предприятие должно исходить из:

- ожидаемого срока использования объекта в соответствии с ожидаемой производительностью или мощностью применения;
- ожидаемого физического износа в зависимости от режима эксплуатации;
- имеющихся нормативно-правовых и других ограничений использования этого объекта (например, срока аренды, срока деятельности предприятия, установленного при регистрации).

Амортизируемое имущество классифицируется по десяти амортизационным группам в зависимости от срока полезного использования. Для основных средств, не указанных в амортизационных группах, срок полезного использования определяется самой организацией в зависимости от технических условий и рекомендаций организации-изготовителя. Для целей налогообложения сумма амортизационных отчислений определяется ежемесячно по каждому объекту амортизируемого имущества линейным или нелинейным способом.

Другие важным источником финансирования воспроизводства основных средств является *прибыль*, остающаяся в распоряжении предприятия. Направления ее использования, величина прибыли, направляемая на финансирование инвестиций, определяются организацией самостоятельно. В настоящее время доля прибыли в источниках финансирования незначительна из-за кризисного состояния реального сектора экономики и низкой рентабельности производства.

Привлеченные финансовые средства включают денежные средства, полученные от размещения акций, взносов членов трудовых коллективов, юридических и физических лиц.

К *заемным средствам* относятся долгосрочные ссуды коммерческих банков, приобретение основных средств на основе финансового лизинга и инвестиционный налоговый кредит. Однако удельный вес кредитов составил в 1998 г. лишь 3,4%. Коммерческие банки из-за инфляции, нестабильности политической ситуации в стране, высокой степени риска неохотно вкладывают деньги в инвестиционные проекты.

Реальная возможность использовать заемные средства — расширение практики *финансового лизинга.*

Финансовый лизинг — относительно новый для России вид инвестиционной деятельности. Потенциальные возможности этого финансового механизма, по оценке экспертов российского правительства и зарубежных специалистов, очень велики. Суть финансового лизинга заключается в инвестировании временно свободных или привлеченных финансовых средств, когда лизингодатель приобретает в собственность обусловленное договором купли-продажи имущество у определенного продавца и предоставляет это имущество в соответствии с договором лизинга лизингополучателю за плату во временное владение и пользование.

Понятие «финансовый лизинг» в нашей стране закреплено на законодательном уровне в Гражданском кодексе РФ (часть вторая, глава 34, параграф 6, статьи 665—670); на нормативном уровне — в Указе Президента РФ от 17 сентября 1994 г. № 1929, Постановлении Правительства РФ от 29 июня 1995 г. № 633 с дополнениями, ставшими первыми правовыми актами, с которых начался процесс регулирования лизинговых отношений. Следующими шагами были Федеральный закон «О лизинге» от 29 октября 1998 г. (№ 164-ФЗ) и Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О лизинге"» от 29 января 2002 г. (№ 10-ФЗ).

Предприятия малого бизнеса имеют право использовать инвестиционный налоговый кредит на приобретение некоторых видов оборудования в соответствии с Законом РФ «Об инвестиционном налоговом кредите».

Средства иностранных инвесторов в основном используются путем создания на территории России предприятий с иностранными инвестициями. Однако объемы привлекаемых иностранных инвестиций невелики. Их сдерживают нестабильность политической и экономической ситуации, отсутствие соответствующих гарантий, высокий банковский процент.

Средства федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации используются государством для решения стратегических соци-

ально-экономических задач, структурной перестройки экономики. Они могут быть использованы как на возвратной, так и на безвозвратной основе. Финансирование государственных централизованных капитальных вложений за счет средств, аккумулируемых в бюджете развития, осуществляется в том случае, если объекты включены в утвержденный перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд.

Одна из форм простого воспроизводства основных средств — *капитальный ремонт*, с помощью которого частично возмещается физический износ основных средств. Финансирование капитального ремонта осуществляется на основе плана капитального ремонта с отнесением затрат на себестоимость продукции в составе прочих затрат.

Оборотный капитал Это наиболее подвижная часть капитала организации, вложенная в его текущие активы (рис. 12.4). В бухгалтерском балансе оборотный капитал (оборотные средства) представляет собой превышение текущими активами организации ее краткосрочных обязательств. В практике оборотный капитал иногда называют оборотным фондом предприятия. Его часть авансирована в сферу производства и формирует *оборотные производственные фонды*, другая его часть находится в сфере обращения и образует *фонды обращения*.

Оборотные производственные фонды включают в себя материально-производственные запасы, незавершенное производство и расходы включают в фонды будущих периодов. Они обслуживают сферу производства и полностью переносят свою стоимость на стоимость готовой продукции, изменяя первоначальную форму в течение производственного цикла.

Фонды обращения, хотя и не участвуют в процессе производства, но необходимы для обеспечения единства производства и обращения. К ним относятся: готовая продукция на складе, отгруженные товары, денежные средства в кассе предприятия и на счетах в коммерческих банках, дебиторская задолженность, средства в расчетах. Характер и сфера их функционирования создают предпосылки для выделения их в самостоятельное понятие — «фонды обращения».

Находясь в постоянном движении, оборотный капитал обеспечивает бесперебойный оборот средств. При этом происходит постоянная и закономерная смена авансированной стоимости: из денежной она превращается в товарную, затем в производственную и снова в товарную и денежную. Таким образом, возникает объективная необходимость *авансирования* средств в целях обеспечения непрерывного движения оборотных производственных фондов и

фондов обращения для создания необходимых производственных запасов, задела незавершенного производства, готовой продукции и условий для ее реализации. Первоначально в момент создания организации формирование оборотных средств происходит за счет уставного капитала. В процессе финансово-хозяйственной деятельности источниками пополнения оборотных средств служат: прибыль, остающаяся в распоряжении организации, постоянная минимальная кредиторская задолженность, банковский и коммерческий кредиты.

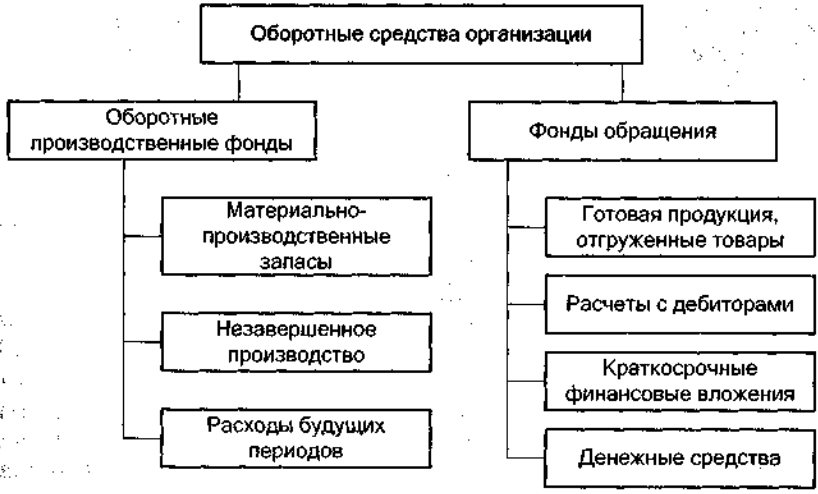


Рис. 12.4. **Структура оборотных средств организации**

Инфляционные процессы, высокий уровень процентных ставок за пользование краткосрочными ссудами усиливают роль собственных источников в формировании оборотных средств. Наибольшая доля кредитов выдается организациям, занятым торгово-посреднической деятельностью, почти вдвое меньше — организациям и предприятиям, занятым промышленным производством.

Банковский кредит оформляется кредитным договором. *Коммерческий кредит* оформляется векселем. Он представляет собой кредит поставщика покупателю, когда оплата товарно-материальных ценностей проводится покупателем позже, в оговоренные поставщиком сроки. Вексель — это наиболее дешевый способ получения кредита и пополнения оборотных средств. Вексель широко используется для залоговых операций, решения проблем снижения взаимных задолженностей и проведения расчетов. В перспективе вексель как средство платежа за товары и услуги все больше будет завоевывать ры-

нок, как это происходит в развитых странах и широко использовалось в России до 30-х годов.

Процент за пользование краткосрочным банковским и коммерческим кредитами включается заемщиком в себестоимость продукции (работ, услуг) в пределах учетной ставки Центрального банка, увеличенной на три пункта. В остальной части он уплачивается из чистой прибыли предприятия.

Формирование основного и оборотного капитала служит объективной предпосылкой для начала предпринимательской деятельности. Результаты этой деятельности проявляются в форме готовой продукции (выполненных работ и оказанных услуг). В сфере обращения — это товар, стоимость которого выявляется при продаже. В стоимости товара отражаются стоимость прошлого (овеществленного) труда и стоимость живого труда или вновь созданная стоимость. Вновь созданная стоимость включает заработную плату занятых в производстве продукции работников и чистый доход, который принимает форму прибыли. Как уже отмечалось, обязательное условие для получения прибыли — превышение выручкой от реализации продукции (выполнения работ, оказания услуг) затрат на производство и реализацию продукции (выполнение работ, оказание услуг).

12.6. Задачи и функции финансовой службы предприятия

Финансовая работа организации в современных условиях приобретает качественно новое содержание, что связано с развитием рыночных отношений. В условиях рыночной экономики важнейшими задачами финансовых служб становится не только выполнение обязательств перед бюджетом, банками, поставщиками, своими работниками, но и организация финансового менеджмента.

Финансовый менеджмент представляет собой систему оптимального управления денежными потоками, возникающими в процессе финансово-хозяйственной деятельности предприятия в целях достижения поставленной цели и максимизации прибыли.

Объектом управления в финансовом менеджменте является денежный оборот хозяйствующего субъекта. Он предполагает разработку рациональной финансовой стратегии и тактики предприятия на основе анализа финансовой отчетности, прогнозных оценок денежных потоков (поступлений и выплат), их зависимости от изменения структуры активов и пассивов организации.

Это меняет прежние представления о структуре *финансовой службы* и ее месте в системе управления организации. Конкретная структура финансовой службы зависит от организационно-правовой формы хозяйствования, размеров предприятия, объема производства, денежного оборота.

В функции финансовой службы входят:

- участие в разработке и исполнении бизнес-плана;
- управление денежными потоками, возникающими в результате текущей (основной), инвестиционной и финансовой деятельности;
- разработка финансовой программы развития;
- определение кредитной политики;
- разработка валютной политики;
- осуществление финансового планирования;
- осуществление расчетов с поставщиками, покупателями, коммерческими банками, бюджетом и другими контрагентами;
- обеспечение страхования от финансового и другого риска;
- анализ финансово-хозяйственной деятельности;
- контроль за целевым и эффективным использованием денежных средств.

В зависимости от размеров предприятия, его отраслевой принадлежности, поставленных целей перечисленные функции могут детализироваться и расширяться.

К важнейшим функциям финансовой службы относится организация *финансового планирования*. Финансовое планирование как часть планирования выполняет функцию управления. Финансовое планирование в организации решает следующие задачи:

- дает возможность оценить будущее финансовое состояние организации;
- способствует обеспечению необходимыми финансовыми ресурсами производственной, инвестиционной и финансовой деятельности с помощью составления бюджета формирования и распределения финансовых ресурсов (прогнозного баланса), бюджета доходов и расходов (прогнозного отчета о прибылях и убытках), бюджета денежных средств (прогнозного отчета о движении денежных средств);
- выявляет внутрихозяйственные резервы роста объема производства и прибыли;
- определяет оптимальные пути вложения капитала;
- способствует формированию экономически обоснованных пропорций развития;
- осуществляет контроль финансового состояния организации.

12.7. Особенности финансов некоммерческих организаций

Некоммерческие организации создаются для достижения конкретных целей, не связанных с извлечением прибыли. Деятельность некоммерческих организаций регулируется Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, а также Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон "О некоммерческих организациях"» от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ. Некоммерческая организация вправе заниматься предпринимательской деятельностью лишь в том случае, если это служит достижению цели, ради которой она создана. Полученная в этом случае прибыль не может распределяться между участниками, а направляется на финансирование уставной деятельности.

Некоммерческие организации осуществляют свою деятельность в форме:

- потребительских кооперативов;
- общественных и религиозных объединений;
- благотворительных и иных фондов;
- других формах, предусмотренных законом.

Цель создания некоммерческой организации определяет целевую направленность уставной деятельности, специфику финансовых отношений, порядок и источники финансирования. Некоммерческая организация создается на основе добровольных взносов участников, которые могут быть как физическими, так и юридическими лицами. В уставе некоммерческой организации кроме основной цели ее создания оговаривается возможность вести предпринимательскую деятельность. Законом допускается создание объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов. Некоммерческая организация может иметь в собственности или оперативном управлении здания, сооружения, жилой фонд, оборудование, денежные средства в рублях и иностранной валюте.

Источниками финансирования деятельности коммерческих организаций являются:

- поступления от учредителей организации;
- добровольные взносы и пожертвования;
- доходы от предпринимательской деятельности;
- доходы от долевого участия в коммерческих организациях.

Федеральные, региональные и местные органы самоуправления могут оказывать некоммерческим организациям экономическую и

финансовую поддержку в виде льгот по налоговым платежам в пределах своей компетенции, полностью или частично освобождать от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом, размещать среди некоммерческих организаций на конкурсной основе государственные и муниципальные социальные заказы. Состав и структура затрат некоммерческой организации определяются ее уставной деятельностью и отражаются в смете расходов. Сюда относятся расходы на проведение необходимых мероприятий, содержание аппарата управления, командировочные расходы, арендная плата, налоговые платежи.

Финансовое планирование осуществляется на основе составления финансовых планов, которые утверждаются общим собранием учредителей.

В зависимости от формы создания некоммерческой организации, ее целей и состава по-разному решаются вопросы ответственности за результаты хозяйственной деятельности и выхода из состава организации. Если учредителями и участниками некоммерческой организации являются государственные органы и общественные объединения, учредители и участники несут субсидиарную материальную и финансовую ответственность за результаты хозяйственной деятельности. При выходе из такой организации учредителю или участнику возвращается внесенный им вклад. Во всех остальных случаях субсидиарная ответственность отсутствует и внесенный вклад не возвращается.

В компетенцию некоммерческой организации входит создание филиалов и представительств. Филиалы и представительства осуществляют свою деятельность от имени создавшей их некоммерческой организации, их имущество учитывается на балансе создавшей их организации, хотя они и имеют право вести свой баланс. Административную и финансовую ответственность за деятельность филиалов и представительств несет создавшая их некоммерческая организация.

***

Проблемы развития финансов предприятий исследовались в следующих трудах:

Н.С. Трифонов. Финансовое положение общесоюзной промышленности (1927)

В.М. Батырев, В.К. Ситнин. Организация и планирование финансов социалистической промышленности (1940)

П.Н. Жевтяк. Финансы промышленного предприятия (1963)

Д.С. Поляков. Финансирование промышленности (1971)

М.В. Романовский, М.А. Корасик. Финансы предприятий и объединений (1974)

А.А. Тишина. Прибыль в промышленности и пути ее повышения (1975)

Г.В. Базарова. Прибыль и хозрасчет в условиях НТП (1979)

А.Т. Чеблоков. Финансовое планирование в промышленности (1983)

И.А. Акодис. Финансовый аспект управления рентабельностью и ассортиментом (1985)

В.Д. Штундюк. Финансово-кредитный механизм производственных объединений (1987)

Н.Л. Марголина, Р.Г. Попова. Управление финансами предприятия в условиях АСУ (1990).

Финансы сельского хозяйства отражены в следующих работах:

Г. Броништейн. Как организовать финансовую работу колхоза (1935)

М. Несший, В. Соколов. Организация финансов колхозов (1955)

С.Н. Мотов. Финансирование и кредитование совхозов (1968)

К.Д. Карпов. Финансово-кредитные отношения с колхозом (1971)

Е.Л. Кириллов. Проблемы финансов сельского хозяйства (1974)

А.С. Либкинд. Анализ доходов и накоплений в колхозах (1969)

И.Л. Ким, А.Ф. Пацан. Финансы государственных сельскохозяйственных предприятий (1976)

С.И. Кованое. Анализ формирования и использования прибыли в совхозах (1976)

В.Н. Семенов. Финансово-кредитный механизм в развитии сельского хозяйства (1983)

С.Н. Корюнов, Г.Т. Гойгел и др. Финансирование развития сельского хозяйства (1984)

Н.С. Майзус. Финансы агропромышленных объединений (1988)

М.Л. Лишанский, К.Б. Маслова. Финансы в сельском хозяйстве (1999).

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Поясните понятие «финансы коммерческих организаций».
2. Объясните основное отличие коммерческих организаций от некоммерческих.
3. Назовите принципы организации финансов коммерческих организаций.
4. Назовите факторы, оказывающие влияние на организацию финансов отдельных организаций.
5. Что представляет собой собственный капитал коммерческой организации?
6. Охарактеризуйте основной и оборотный капитал коммерческой организации.
7. Как классифицируются расходы коммерческой организации?
8. Как формируется прибыль коммерческой организации?
9. Каковы виды рентабельности и их назначение?
10. Перечислите задачи финансовой службы коммерческой организации.
11. В чем заключаются особенности финансов некоммерческой организации?

Глава 13

ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК

13.1. Финансовые рынки: развитые и развивающиеся

Финансовый рынок — это рынок, на котором в качестве товара выступают финансовые ресурсы. Целью финансового рынка является обеспечение эффективной аккумуляции денежных средств и их реализации структурам, нуждающимся в финансовых ресурсах. Эффективность в данном случае подразумевает: (1) минимально короткий срок, который проходят ресурсы от момента их выставления на продажу до момента покупки и использования в хозяйственном обороте; (2) минимальный разрыв в цене, по которой продает ресурсы их первичный владелец, и цене, по которой их покупает конечный потребитель.

Финансовые рынки можно классифицировать по ряду признаков:

(1) *по срокам размещения* средства финансовые рынки делятся на две группы: рынок денег и рынок капиталов. На рынке денег средства размещаются на срок в пределах одного года, на рынке капиталов — на срок свыше одного года;

(2) *по форме организации движения денежных потоков* финансовый рынок делится на рынок кредитов, рынок ценных бумаг, рынок лизинговых услуг, рынок факторинговых услуг, страховой и валютный рынки. Часто к финансовому рынку относят и рынок драгоценных металлов, хотя в современной валютной системе золото и другие драгоценные металлы официально лишились статуса денежных. В пользу включения этого рынка в группу финансовых говорит тот факт, что золото и металлы платиновой группы активно продолжают тезаврироваться, а центральные банки продолжают сохранять значительные золотые резервы;

(3) *по месту нахождения* финансовые рынки делятся на: внутренние или национальные, основная ресурсная база этих

рынков основывается на национальных источниках, и мировые рынки, ресурсы которых складываются за счет средств резидентов различных государств;

(4) *по участию в проведении сделки посредников* финансовый рынок делится на рынок без посредников и рынок с участием профессиональных посредников. Как первичные продавцы, так и конечные потребители финансовых ресурсов делятся на три группы: хозяйствующие субъекты — предприятия и организации, физические лица и государство. Продажа-покупка финансовых ресурсов может осуществляться двумя путями: *непосредственно от первичного владельца их конечному потребителю*, минуя промежуточные инстанции в виде финансовых посредников, и через одного или более финансовых посредников (кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, лизинговые и факторинговые компании, страховые компании);

(5) *в зависимости от уровня развития* финансовые рынки делятся на развитые и развивающиеся (достаточно часто развивающиеся рынки называют создающимися, или формирующимися). (Термин «развивающийся» был введен Международной финансовой корпорацией в середине 1980-х годов.)

Развитые финансовые рынки Для развитых финансовых рынков характерны следующие особенности:

- стабильность, т.е. колебания курсов ценных бумаг, валютных курсов, процентных ставок на этих рынках в основном незначительны;
- развитая законодательная база, регулирующая операции на рынке;
- функционирование отлаженной информационной системы;
- развитая система защиты интересов как продавцов, так и покупателей средств;
- высокая ликвидность и надежность большинства инструментов, функционирующих на рынке;
- высокая надежность функционирующих на рынке финансовых посредников;
- значительный объем финансовых ресурсов предлагаемых к продаже и соответственно большие объемы операций, осуществляемых в рамках рынка;
- развитая инфраструктура, которая в обязательном порядке включает систему гарантирования, страхования и защиты прав инвесторов; систему рейтинговых агентств и кредитных

бюро, способствующих общему снижению финансовых рисков; систему аудита и оценочной деятельности, обеспечивающих прозрачность субъектов рынка; биржевую и развитую внебиржевую системы, отлаженные рыночные коммуникации;

- адекватная система ценообразования.

В настоящее время практически все развитые и многие развивающиеся страны защищают интересы вкладчиков кредитных организаций. Существует две принципиальные *модели гарантирования вкладов* (остальные являются их разновидностями). Первая — американская, предусматривает создание особого государственного (или контролируемого государством) органа, участие кредитных организаций и совместное финансирование системы гарантий за счет взносов банков и государственных средств. Вторая модель — германская. Управление системой гарантий осуществляют союзы кредитных организаций. Участие в ней формально добровольное, и государственное финансирование отсутствует.

Старейшая система — американская. Она начала действовать в 1934 г., когда была образована Федеральная корпорация страхования депозитов (ФКСД), ориентированная на защиту вкладчиков коммерческих банков. Одновременно была создана структура по страхованию вкладов в сберегательных учреждениях (объединена с ФКСД в 1989 г.). Страховым случаем является банкротство банка или его закрытие государственными контролирующими органами. Страхование охватывает вклады не только физических лиц, но и юридических (все виды организаций). В случае недостатка сформированных за счет взносов средств он покрывается за счет федерального бюджета.

В 1970—80-х годах такое страхование вкладов (депозитов) появилось в Европе, Японии и Канаде.

По формам выделяется обязательное и добровольное страхование. Наиболее полным является обязательное. Оно распространяется на все оговоренные законодательством банки. Такая форма применяется в США, Канаде, Великобритании, Нидерландах, Японии. При этом в законодательном порядке устанавливаются условия проведения страхования, его субъекты и объекты, механизм определения размеров страховых взносов и страховых выплат.

Во Франции, Германии, Италии используется система добровольного страхования, при которой каждый банк самостоятельно решает вопросы о своем участии или неучастии в страховании. Однако законодательство требует, чтобы страховое покрытие по ряду видов деятельности существовало в обязательном порядке.

Государственные средства участвуют в формировании ресурсов страховых организаций в США и Великобритании. Обязательное

страхование там осуществляется государственными структурами: в Великобритании — страховым фондом депозитов. В Германии, Франции, Люксембурге страхованием занимаются организации, созданные в рамках банковских ассоциаций: Фонд страхования депозитов частных банков — в Германии, Фонд депозитного страхования «Механизм солидарности» — во Франции, Ассоциация страхования депозитов — в Люксембурге. Государство не вмешивается в деятельность этих фондов и не осуществляет их кредитование. Руководство фондами осуществляют банковские ассоциации.

При смешанной форме создания страховой организации ее уставный капитал формируется как органами государственного управления, так и коммерческими структурами. Такая система существует в Японии, где функционирует Корпорация по страхованию депозитов. Ее капитал равными долями был сформирован правительством, банком Японии и частными банками. Корпорация управляется комитетом, состоящим из представителей ее учредителей.

По-разному решается вопрос о том, на какие объекты и субъекты распространяется страхование.

Так, в Великобритании и Франции страхуются только вклады в национальной валюте и не страхуются вклады в отделениях местных банков за границей. В Германии Фонд страхования депозитов предоставляет страховую защиту по вкладам как в марках, так и в иностранной валюте, включая вклады, принятые отделениями национальных банков за границей. В Японии не страхуются вклады в местных отделениях иностранных банков, а во Франции, Германии и Нидерландах они страхуются и т.д.

По характеру исчисления размеров страховых взносов различают:

- единую шкалу тарифных ставок, которая устанавливается для всех банков в процентах от определенной базы. Чаще всего в виде такой базы берутся застрахованные вклады. В Японии банки ежегодно уплачивают страховой взнос в размере 0,012% от суммы застрахованных депозитов, в Германии — 0,03%, в Канаде — 0,1%;
- дифференцированные ставки в зависимости от показателей деятельности банка (ликвидности, платежеспособности, финансовой устойчивости).

В США ежегодный страховой взнос — 0,23% от усредненной суммы всех вкладов для банков с безупречным финансовым положением; 0,31% — для проблемных банков; 0,35% — при резком ухудшении финансового состояния и 0,5% — для банков, кредитные вложения которых сопряжены с повышенным риском.

Страховым случаем считается банкротство банка в соответствии с решением суда. В этой ситуации страховщик принимает на себя

все активы и пассивы банкрота и выплачивает вкладчикам страховое возмещение. Такие выплаты могут включать либо только сумму вклада, либо сумму вклада и проценты на нее.

Условия страхования обычно предусматривают *ограничения* размера страховых выплат. В США и Франции установлены предельные суммы выплат на один вклад — 100 тыс. долл. и 400 тыс. евро. В Канаде и Японии максимальная сумма выплат на одного вкладчика — 60 тыс. долл. и 10 млн иен. В Германии величина страхового возмещения на одного вкладчика ограничена 30% собственного капитала банка. Потери в пределах установленных лимитов компенсируются в этих странах полностью. В Великобритании условия страхования предусматривают возмещение 75% суммы потерянных вкладчиком депозитов, но не более 7,5 тыс. фунтов.

Страховым организациям даны большие права. Например, в США Федеральная корпорация страхования депозитов может потребовать смены руководства банка или исключить банк-нарушитель из системы страхования (как и в других странах). С момента расторжения договора страхование в США перестает распространяться на все новые вклады, но по старым продолжает действовать в течение двух лет.

Из стран бывшего социалистического лагеря Венгрия первой приняла в 1993 г. закон о страховании депозитов практически одновременно с разрешением коммерческим банкам работать с деньгами населения. Поводом послужило банкротство достаточно крупного банка «ИБЛ», оставившего своих вкладчиков ни с чем.

Средства Фонда страхования вкладов формируются следующим образом: все банки сначала вносят в Фонд сумму, равную 0,5% от своего уставного капитала. Затем банк каждый год выплачивает в фонд 2—3% от суммы всех застрахованных вкладов.

Для развитых рынков характерна хорошо отлаженная система государственного надзора и регулирования на финансовых рынках. Так, например, в Великобритании регулирования операций на финансовых рынках осуществляет Управление финансовых услуг (ФСА). Этот институт, созданный в конце 90-х годов XX в., объединил девять прежних регулирующих и саморегулирующих организаций, осуществляющих надзор за банками, операциями на рынке ценных бумаг, страхованием и инвестиционным менеджментом. Он имеет право расследовать, наказывать и подвергать штрафным санкциям руководителей компаний финансового сектора за совершенные ими правонарушения. Под контролем ФСА находится примерно 10 тыс. юридических лиц. Основой государственного регулирования деятельности финансовых рынков служит Закон о финансовых рынках и услугах.

В Австралии государственное регулирование деятельности структур финансовых рынков осуществляют два ведомства: Australian Securities and Investment Commissio, обеспечивающее регулирование и надзор за сферами ценных бумаг и инвестиционных трастов, защиту инвесторов во всех финансовых сферах, включая отношения страховых компаний и банков с клиентами, и Australian Prudential Regulation Authority, которое обеспечивает установление пруденциальных стандартов и надзор в отношении кредитных организаций, страховых компаний, НПФ. Деятельность этих структур совместно с Банком Англии координирует Council of Financial Regulators.

В Швеции надзор за кредитными организациями, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, инвестиционными фондами, страховыми компаниями осуществляет Swedish Financial Supervisory Authority. В Финляндии аналогичные функции выполняет Financial Supervision. В США действует исключительно разнообразная структура контроля. За коммерческими банками контроль осуществляют три специализированных института. В сфере операций с ценными бумагами и производными инструментами также есть несколько контролирующих органов, существуют и специальные органы надзора за страховыми организациями.

Развивающиеся финансовые рынки Развивающиеся рынки характеризуются:

- отсутствием стабильности. Курсы ценных бумаг, процентные ставки имеют тенденцию к достаточно резким и частым колебаниям;
- большим числом рисков по сравнению с рисками, традиционно существующими на развитых рынках. Это политические риски (включая риски изменения экономического курса), риски введения валютных ограничений, риски увеличения налогового бремени, риски проведения приватизации, незаконного захвата собственности и многие другие;
- отсутствием развитой системы страхования рисков. Широко практикующиеся на развитых рынках инструменты, такие, как операции своп, фьючерсы, форварды, опционы, способствующие минимизации риска, на развивающихся рынках или совсем отсутствуют, или находятся только в стадии становления. Это значительно уменьшает возможности минимизировать риски и повышает риски, которые несут участники операции на развивающихся финансовых рынках, увеличивая их потери при наступлении неблагоприятного события;

- недостаточно развитой инфраструктурой;
- становлением законодательной базы, регулирующей операции на рынке;
- отсутствием отлаженной информационной системы;
- низкой ликвидностью и надежностью большинства ценных бумаг, функционирующих на фондовом рынке;
- отсутствием доверия со стороны продавцов средств к функционирующим на рынке финансовым посредникам;
- незначительными объемами предлагаемых к продаже финансовых ресурсов, что ставит национальные развивающиеся рынки в зависимость от притока капитала с мирового рынка;
- низкой эффективностью финансового рынка;
- стадией создания системы государственного надзора и регулирования на финансовых рынках, что еще больше увеличивает уровень риска проведения операций на развивающихся финансовых рынках;
- трудностью доступа резидентов на финансовые рынки других стран. Это объясняется высокими рисками, связанными с предоставлением им средств. Развивающиеся финансовые рынки функционируют обособленно от мирового рынка.

13.2. Общая характеристика финансового рынка Российской Федерации

Российский финансовый рынок является типичным развивающимся рынком. Это модель финансового рынка, находящегося в тесной зависимости от развитых финансовых рынков, с ограниченной конкурентоспособностью, при которой крупнейшие отечественные компании финансируются преимущественно за рубежом.

По количественным характеристикам финансовый рынок РФ полностью оформился уже к середине 90-х годов XX в. В 1997 г. в РФ действовали 48 фондовых бирж и фондовых отделов товарных и валютных бирж, оборот по всем видам фондовых ценностей составил 1400,7 трлн неденоминированных рублей. Функционировали более 500 инвестиционных фондов, 1800 банков и примерно столько же страховых компаний. После 1992 г. стали активно создаваться НПФ, число которых приближалось к 300. Более 40 млн россиян стали акционерами.

Активно создавалась и нормативная база. Гражданский кодекс РФ определил нормативные основы финансовой аренды (лизинга), доверительного управления, финансирования под уступку денежного требования (основы факторинга). Обновилось банковское зако-

нодательство, ужесточились требования, предъявляемые к страховым компаниям, активно создавалась система аудита.

Однако практически рынок развивался только в одном направлении, обеспечивая потребности в финансовых ресурсах государства. Основной массе других покупателей ресурсы были недоступны из-за их высокой стоимости, а также потому, что государство считалось более надежным заемщиком, чем предприятия или население.

После кризиса 1998 г. финансовый рынок РФ претерпел очень серьезные и количественные и качественные изменения. Среди покупателей финансовых ресурсов значительно возросла доля предприятий и организаций и снизилась доля государства. Однако, как и до кризиса, финансовый рынок России остается в группе развивающихся (создающихся) рынков.

Ресурсы иностранных финансовых рынков В условиях недостатка финансовых ресурсах исключительно большое значение имеет доступ российских заемщиков к иностранным финансовым рынкам. В середине 90-х годов приток средств с мирового финансового рынка начал набирать темпы. Одному из первых рамочная кредитная линия была открыта в конце октября 1995 г. АвтоВАЗбанку под инвестиционные проекты. Первая на европейском финансовом рынке сделка по предоставлению синдицированного, не обеспеченного кредита российскому банку была заключена осенью 1995 г. Тогда консорциум западных банков из семи европейских государств предоставил Мосбизнесбанку кредит на «общие цели» в размере 20 млн долл. под ставку ЛИБОР + 5,5%.

Кредиты предоставлялись и международными кредитными институтами типа Мирового банка или Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). Например, 3 ноября 1995 г. ЕБРР подписал соглашение с Международным Московским банком об открытии кредитной линии на 40 млн долл. США сроком на семь лет.

Несколько позднее российские банки стали активно размещать на западных рынках свои долговые ценные бумаги. Первые еврооблигации коммерческих банков разместил на международных финансовых рынках СБС-Агро. Бумаги выпущены в начале июля 1997 г. на сумму 250 долл. Еврооблигации размещены на три года по ставке трехгодичных облигаций Федерального казначейства США + 4,25 базисных пункта (плата за риск).

Следующим вышел на международные рынки Альфа-банк, он привлек в середине июля 1997 г. 175 млн долл. США на тех же условиях. ОНЭКСИМ-банк разместил свои евробонды буквально на другой день. Объем выпуска составил 200 млн долл. США, а ку-

понный доход — текущую доходность трехлетних казначейских обязательств США + 4% годовых[1].

После финансового кризиса 1998 г. в РФ доверие иностранных кредиторов к российским заемщикам было подорвано. Некоторые заемщики смогли восстановить это доверие только в 2001—2002 гг. Другие были вынуждены признать себя банкротами.

Укрепление финансового положения РФ в начале XXI в. привело к тому, что для решения проблемы недостатка финансовых ресурсов российские организации вновь начали активно привлекать средства на мировом финансовом рынке. Эксперты Всемирного банка подсчитали, что в 2005 г. российские компании заимствовали из-за рубежа 40 млрд долл., далеко опередив другие страны с развивающимися рынками, в том числе и Китай, занимающий второе место — 18,5 млрд долл. В 2004 г. Россия также была на первом месте (13,6 млрд долл.) но ее отрыв от находящейся на втором месте Бразилии (9,8 млрд долл.) был не столь значительным.

Основную роль в приросте российских частных займов сыграли госкомпании. «Газпром» привлек необеспеченный синдицированный кредит на более чем 13 млрд долл., чтобы приобрести «Сибнефть», а «Роснефтегаз» занял у западных банков 7,5 млрд долл. на покупку 10,74% акций «Газпрома».

В связи с тем что многие российские компании увеличили капитализацию, улучшили структуру, доверие западных инвесторов к ним возросло, и они могут получить кредиты на мировом рынке. Если еще два года назад занимать средства на Западе могли позволить только банки из первой двадцатки, то теперь такое право получили и следующие 30 банков. Аналогичные возможности получили и небанковские крупные организации. Так, «ЛУКойл» занимал на покупку канадской компании, металлургические компании «Русал» и «Суал» за счет кредитов рефинансировали долги, а «Северсталь» и Новолипецкий металлургический комбинаты финансировали модернизацию оборудования.

Помимо банковских кредитов российские компании выпустили в 2005 г. облигаций на 16,3 млрд долл. По этому показателю Россия также находится на первом месте среди стран с развивающимися финансовыми рынкам. Российские компании активно привлекают средства мирового финансового рынка и путем выпуска акций.

Несмотря на бурное развитие российского финансового рынка, действие целого ряда негативных тенденций, господствующих на

---

[1] Напомним, что в конце февраля 1999 г. ОНЭКСИМ-банк, ссылаясь на дефолт 1998 г., отказался заплатить держателям евробондов 12 млн долл. США.

нем еще с момента его создания, сохраняется. К таким негативным моментам, в первую очередь, относятся следующие.

1. Недостаток ресурсной базы. Важную роль в качестве первичных продавцов финансовых ресурсов на рынках принадлежит коммерческим структурам, которые, осуществляя хозяйственную деятельность, накапливают полученную прибыль, амортизацию, создают различные резервные фонды, а также населению. В качестве продавца финансовых ресурсов на современном этапе в РФ могло бы выступить государство, учитывая размеры накопленного Стабилизационного фонда, однако в целях ограничения инфляции местом его инвестирования остаются рынки развитых зарубежных государств.

Об остром недостатке финансовых ресурсов говорит низкая монетизация экономики, которая измеряется коэффициентом монетизации (отношение денежной массы М2 к ВВП). В 2002 г. в РФ этот коэффициент составлял 16%, а в конце 2005 г. незначительно превысил 30%, тогда как минимально необходимым уровнем считается 50—60%. Незначительный объем финансовых ресурсов рынка в свою очередь позволяет небольшими средствами манипулировать им.

2. Узость внутреннего предложения ресурсов. По проведенным опросам население готово вкладывать в ценные бумаги не более 3% своих сбережений. В банковском секторе, несмотря на введение системы страхования вкладов, доля россиян, потерявших интерес к банковским услугам по размещению средств, увеличилась в 2005 г. на 12%.

3. Чрезмерная концентрация собственности, торговой активности на ограниченной группе финансовых инструментов (семь — десять акций генерируют более 90% торгов), а также сверхконцентрация в столице внутренних денежных ресурсов страны (более 60%) и финансовых институтов (40—80%), финансовых ресурсов в Москве; очень незначительная доля акционерных капиталов, находящихся в свободном обращении; олигополия в структуре финансовых посредников и институциональных инвесторов (в различных сегментах внутреннего рынка доминируют по восемь — десять игроков).

4. Слабость финансовой позиции институтов финансового рынка, их небольшая капитальная база, неспособная абсорбировать крупные риски.

5. Неспособность рынка обеспечить честность и справедливость ценообразования. Практика проведения финансовых операций с использованием служебной информации.

6. Исключительно высокий уровень риска. В 90-е годы XX в. Россия вошла в группу шести самых рискованных рынков мира. В

1995—2000 гг. стандартное отклонение значений месячных изменений фондовых индексов составляло 24,5%. Последние пять лет не изменили рискованной природы рынка, о чем свидетельствуют данные табл. 13.1

Государственное регулирование финансового рынка Государственное регулирование финансового рынка в РФ осуществляет несколько структур.

Рынок кредитов, обслуживаемый кредитными организациями, организует *Центральный банк России*, который (1) устанавливает правила осуществления расчетов в РФ и проведения банковских операций; (2) лицензирует кредитные организации; (3) регулирует и контролирует деятельность кредитных организаций; (4) организует валютное регулирование и валютный контроль.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 образована *Федеральная служба по финансовым рынкам* (ФСФР), которой переданы функции по контролю и надзору упраздненной Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 317 утверждено Положение о Федеральной службе по финансовым рынкам.

ФСФР разрабатывает основные направления развития рынка ценных бумаг; разрабатывает и утверждает единые требования к правилам осуществления профессиональной деятельности с ценными бумагами; устанавливает обязательные требования к операциям с ценными бумагами, нормы допуска ценных бумаг к их публичному размещению, обращению, котированию и листингу, расчетно-депозитарной деятельности; лицензирует различные виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также приостанавливает или аннулирует указанные лицензии. ФСФР также лицензирует негосударственные пенсионные фонды, компании, управляющие паевыми инвестиционными фондами.

Государственное регулирование осуществляет и *Федеральная служба страхового надзора*, которая лицензирует страховые организации; выполняет надзор за финансовым состоянием страховщиков; разрабатывает методические и нормативные документы в области страхования.

В системе регулирования РФ негосударственные структуры — объединения профессиональных участников — еще не играют такой важной роли, как на развитых рынках. Наиболее активно функционируют на рынке ценных бумаг *саморегулируемые организации* (СРО) — добровольные объединения профессиональных участников рынка на некоммерческой основе, действующие в рамках существующего законодательства.

Таблица 13.1. **Волатильность российского рынка акций в 2001—2006 гг.**

Показатель	*2001 г.*	*2001 г.*	*2001 г.*	*2002 г.*	*2002 г.*	*2002 г.*	*2003 г.*	*2003 г.*	*2003 г.*
	25 июня	*3 октября*	*29 декабря*		*6 августа*	*31 декабря*	*20 октября*	*19 ноября*	*31 декабря*
Фондовый индекс РТС (локальные максимумы /минимумы)	224,9	174,2	260,9	426,9	314,0	359,0	643,3	480,7	567,0
Отклонение от предыдущего экстрима индекса РТС (%)	+70,7	−22,5	+49,3	+64,2	−26,4	+14,3	+79,5	−25,3	+18,0

Показатель	*2004 г.*	*2004 г.*	*2004 г.*	*2005 г.*	*2005 г.*	*2005 г.*	*2006 г.*	*2006 г.*
	12 апреля	*28 июля*	*31 декабря*	*9 марта*	*17 мая*	*30 декабря*	*6 мая*	*18 мая*
Фондовый индекс РТС (локальные максимумы /минимумы)	782	518	614	717	637,7	1126	1765	1491
Отклонение от предыдущего экстрима индекса РТС (%)	+37,9	−33,8	+18,3	+16,8	−11,1	+71,5	+56,7	−15,5

Примечание. Волатильность представляет собой основную меру риска рыночного финансового инструмента и является случайной составляющей изменения цены финансового инструмента.

Саморегулируемые организации могут принимать форму ассоциации, профессиональных союзов, профессиональных общественных организаций.

Основные саморегулируемые организации на российском рынке ценных бумаг: Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР); Национальная ассоциация участников рынка государственных ценных бумаг (НАУРаГ); Профессиональная ассоциация регистраторов, депозитариев (ПАРТАД); Союз фондовых бирж России; Национальная фондовая ассоциация; Ассоциация участников вексельного рынка и др.

Банки РФ объединяют две основных ассоциации — Ассоциация региональных банков «Россия», созданная в 1990 г., и Ассоциация российских банков, образованная в 1991 г.

СРО в страховом деле еще только предстоит создать. Список объединений субъектов страхового дела, составленный ФССН на 1 марта 2006 г., включает 80 ассоциаций и союзов. Самый крупный из них — Всероссийский союз страховщиков, который объединяет более 200 страховых компаний. В качестве ассоциированных членов в него входят Российских союз автостраховщиков, Межрегиональный союз медицинских страховщиков, Союз страховщиков ответственности.

В РФ отсутствует структура, объединяющая и координирующая деятельность всех названных институтов, как отсутствует и нормативный акт, регулирующий финансовый рынок как единое целое. В сфере финансового рынка единственным является *Закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»* от 23 июня 1999 г.

Закон сдержит определение финансовой услуги как деятельности, связанной с привлечением и использованием денежных средств юридических и физических лиц. В качестве финансовых услуг Закон рассматривается осуществление банковских операций и сделок, предоставление страховых услуг и услуг на рынке ценных бумаг, заключение договоров финансовой аренды и договоров по доверительному управлению денежными средствами или ценными бумагами, а также иные услуги финансового характера.

Под *финансовой организацией* Закон понимает юридическое лицо, осуществляющее на основании соответствующей лицензии банковские операции и сделки либо предоставляющее услуги на рынке ценных бумаг, услуги по страхованию или иные услуги финансового характера, а также негосударственный пенсионный фонд, его управляющую компанию, управляющую компанию паевого инвестиционного фонда, лизинговую компанию, кредитный потребительский союз и иную организацию, осуществляющую операции и сделки на рынке финансовых услуг.

Саморегулируемые организации могут принимать форму ассоциации, профессиональных союзов, профессиональных общественных организаций.

Основные саморегулируемые организации на российском рынке ценных бумаг: Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР); Национальная ассоциация участников рынка государственных ценных бумаг (НАУРаГ); Профессиональная ассоциация регистраторов, депозитариев (ПАРТАД); Союз фондовых бирж России; Национальная фондовая ассоциация; Ассоциация участников вексельного рынка и др.

Банки РФ объединяют две основных ассоциации — Ассоциация региональных банков «Россия», созданная в 1990 г., и Ассоциация российских банков, образованная в 1991 г.

СРО в страховом деле еще только предстоит создать. Список объединений субъектов страхового дела, составленный ФССН на 1 марта 2006 г., включает 80 ассоциаций и союзов. Самый крупный из них — Всероссийский союз страховщиков, который объединяет более 200 страховых компаний. В качестве ассоциированных членов в него входят Российских союз автостраховщиков, Межрегиональный союз медицинских страховщиков, Союз страховщиков ответственности.

В РФ отсутствует структура, объединяющая и координирующая деятельность всех названных институтов, как отсутствует и нормативный акт, регулирующий финансовый рынок как единое целое. В сфере финансового рынка единственным является *Закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»* от 23 июня 1999 г.

Закон сдержит определение финансовой услуги как деятельности, связанной с привлечением и использованием денежных средств юридических и физических лиц. В качестве финансовых услуг Закон рассматривается осуществление банковских операций и сделок, предоставление страховых услуг и услуг на рынке ценных бумаг, заключение договоров финансовой аренды и договоров по доверительному управлению денежными средствами или ценными бумагами, а также иные услуги финансового характера.

Под *финансовой организацией* Закон понимает юридическое лицо, осуществляющее на основании соответствующей лицензии банковские операции и сделки либо предоставляющее услуги на рынке ценных бумаг, услуги по страхованию или иные услуги финансового характера, а также негосударственный пенсионный фонд, его управляющую компанию, управляющую компанию паевого инвестиционного фонда, лизинговую компанию, кредитный потребительский союз и иную организацию, осуществляющую операции и сделки на рынке финансовых услуг.

Рынок финансовых услуг — сфера деятельности финансовой организации на территории РФ или ее части, определяемая исходя из места предоставления финансовой услуги потребителям. Под *недобросовестной конкуренцией* на рынке финансовых услуг Закон понимает действия финансовых организаций, направленные на приобретение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречащие законодательству РФ и обычаям делового оборота и причинившие или могущие причинить убытки другим финансовым организациям — конкурентам на рынке финансовых услуг — либо нанести ущерб их деловой активности.

Законом не допускаются и признаются недействительными соглашения любой формы (за исключением соглашений с ЦБ РФ) или действия, которые могут иметь своим результатом ограничение конкуренции на рынке финансовых услуг (тем более в области цен, тарифов, ограничения доступа на рынок и т.п.). Не подлежат запрету соглашения по унификации стандартов деятельности финансовых организаций, проведение совместных исследований, совместная закупка технических средств для осуществления основной деятельности или использование единых программ.

Создание объединений (ассоциаций, союзов) финансовых организаций осуществляется только после получения предварительного согласия федерального антимонопольного органа в порядке, предусмотренном данным Законом.

13.3. Развитие финансового рынка РФ на современном этапе

В последние годы в России много делается для развития финансового рынка и приближения его по уровне организации к развитым рынкам. В частности, это касается повышения доверия инвесторов к финансовым институтам, снижения кредитных рисков, системы ценообразования.

Повышение доверия инвесторов В целях защиты прав вкладчиков банков РФ, укрепления доверия к банковской системе и стимулирования привлечения сбережений населения в 2003 г. был принят *Закон «О страховании вкладов физических лиц в банка РФ»* (№ 177-ФЗ) в целях:

- защиты прав вкладчиков банков РФ;
- укрепления доверия к банковской системе;
- стимулирования привлечения сбережений населения.

Участие в системе страхования вкладов обязательно для всех банков. Банк считается участником системы со дня его постановки на

учет до дня снятия с учета. Страховым случаем признается одно из следующих обстоятельств: отзыв у банка лицензии ЦБ на осуществление банковских операций или введение ЦБ моратория на удовлетворение требований кредиторов банка. Возмещение по вкладам выплачивается вкладчику в размере 100% суммы вкладов в банке, в отношении которого наступил страховой случай, но не более 100 000 руб. Если вкладчик имеет несколько вкладов в одном банке в сумме свыше 100 000 руб., возмещение выплачивается по каждому пропорционально размеру. Если страховой случай наступил в отношении нескольких банков, размер страхового возмещения исчисляется в отношении каждого банка отдельно. Размер возмещения рассчитывается исходя из размера остатка денежных средств по вкладу в банке на конец дня наступления страхового случая.

Кредитные истории Для минимизации рисков банков и других кредиторов при предоставлении ими кредитов и займов и соответственно снижения стоимости кредита для добросовестных заемщиков в РФ в 2005 г. начала создаваться система «*Бюро кредитных историй*». Закон «О кредитных историях» от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ определил понятие и состав кредитной истории, основания, порядок формирования, хранения и использования кредитных историй; регламентировал деятельность бюро кредитных историй; установил особенности создания, ликвидации и реорганизации бюро кредитных историй, а также принципы их взаимодействия с источниками формирования кредитной истории, заемщиками, органами государственной власти, органами местного самоуправления и Банком России.

Закон непосредственно касается отношений, которые возникают между заемщиками и организациями, заключающими с физическими лицами, в том числе с индивидуальными предпринимателями, и (или) юридическими лицами договоры займа (кредита). При предоставлении займа информация передается в бюро кредитной истории только с согласия заемщика. Бюро при рассмотрении вопроса о предоставлении займа может обеспечить кредиторов информацией, характеризующей добросовестность заемщика. В частности, в основной части кредитной истории *физического лица* содержатся следующие сведения (если таковые имеются):

(1) в отношении субъекта кредитной истории: указание места регистрации и фактического места жительства; сведения о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя;

(2) в отношении обязательства заемщика (для каждой записи кредитной истории): указание суммы обязательства заемщи-

ка на дату заключения договора займа (кредита); указание срока исполнения обязательства заемщика в полном размере в соответствии с договором займа (кредита); указание срока уплаты процентов в соответствии с договором займа (кредита); о внесении изменений и (или) дополнений к договору займа (кредита), в том числе касающихся сроков исполнения обязательств; о дате и сумме фактического исполнения обязательств заемщика в полном и (или) неполном размерах; о погашении займа (кредита) за счет обеспечения в случае неисполнения заемщиком своих обязательств по договору; о фактах рассмотрения судом, арбитражным и (или) третейским судом споров по договору займа (кредита) и содержании резолютивных частей судебных актов, вступивших в законную силу, за исключением информации, входящей в состав дополнительной (закрытой) части кредитной истории; иная информация, официально полученная из государственных органов.

В основной части кредитной истории *юридического лица* содержатся следующие сведения (если таковые имеются):

(1) в отношении субъекта кредитной истории — о процедурах банкротства юридического лица, если арбитражным судом принято к производству заявление о признании юридического лица несостоятельным (банкротом);

(2) в отношении обязательства заемщика (для каждой записи кредитной истории): указание суммы обязательства заемщика на дату заключения договора займа (кредита); указание срока исполнения обязательства заемщика в полном размере в соответствии с договором займа (кредита); указание срока уплаты процентов в соответствии с договором займа (кредита); о внесении изменений и (или) дополнений к договору займа (кредита), в том числе касающихся сроков исполнения обязательств; о дате и сумме фактического исполнения обязательств заемщика в полном и (или) неполном размерах; о погашении займа (кредита) за счет обеспечения в случае неисполнения заемщиком своих обязательств по договору; о фактах рассмотрения судом, арбитражным и (или) третейским судом споров по договору займа (кредита) и содержании резолютивных частей судебных актов, вступивших в законную силу, за исключением информации, указанной в дополнительной (закрытой) части кредитной истории; иная информация, официально полученная из государственных органов.

По состоянию на середину мая 2006 г. ФСФП зарегистрировало 17 бюро кредитных историй. Даже Сберегательный банк России, на

долю которого приходится 54,6% потребительских кредитов, несмотря на наличие собственного кредитного бюро, поделился своими данными с одним из крупнейших бюро — Национальном бюро кредитных историй, работающим под эгидой Ассоциации российских банков, у которого подписаны договоры с 518 банками. Начал функционировать Государственный центральный каталог кредитных историй, который подчинен ЦБ РФ. Там хранятся только титульные части: фамилия и имя должника, его паспортные данные, а также сведения о том, в каком кредитом бюро хранится полное досье.

Индекс MosPrime В 2005 г. Национальная валютная ассоциация (НВА) начала рассчитывать трехмесячную ставку MosPrime, которая выводится на основе банковских ставок по депозитам нескольких крупнейших российских банков, определяемых НВА. Появление первого приближенного к реальности индикатора стоимости денег в РФ было связано с пожеланием ЕБРР выпустить в России облигационный заем в рублях с плавающей процентной ставкой, зависящей от стоимости денег в экономике.

Индекс MosPrime —не единственный существующий в РФ индекс такого рода. Уже более десяти лет в Москве рассчитываются такие аналоги ставки Libor, определяемой на основе рынка межбанковских кредитов в Лондоне, как Mibor, Mibid, Miacr. Однако эти показатели определяют стоимость денег только для банков, а не для обычных заемщков. Новая ставка решает эту проблему, а поэтому может быть использована при выдаче среднесрочных и долгосрочных кредитов небанковскому сектору.

Появление нового индекса упрощает работу кредиторов и делает расчетную процентную ставку более объективной. В настоящее время MosPrime уже используется на фондовом рынке. Московская межбанковская валютная биржа запустила фьючерсы на краткосрочные процентные ставки на ее основе. По мнению инвесторов, новый продукт поможет снизить риски инвесторов при вложении в акции отечественных компаний, более эффективно управлять своими рисками и стоимостью привлекаемых ресурсов.

13.4. Рынок займов и договор займа

Один из основных составляющих финансового рынка РФ — *рынок займов.* В условиях высокой стоимости кредитов, предоставляемых отечественными банками, российские предприятия важную долю своей потребности в финансовых ресурсах удовлетворяют за счет предоставления коммерческих кредитов и займов друг другу непосредственно, минуя финансовых посредников.

Основой нормативного регулирования рынка займов РФ служит **Гражданский кодекс РФ (ГК РФ)**.

По *договору займа* одна сторона (заимодавец) передает в собственность другой стороне (заемщику) деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками, а заемщик обязуется возвратить заимодавцу такую же сумму денег (сумма займа) или равное количество других полученных им вещей того же рода и качества. Договор займа считается заключенным с момента передачи денег или других вещей (ст. 807 ГК РФ).

Таким образом, предметом договора займа могут быть либо денежные средства, либо вещи, определенные родовыми признаками, т.е. вещи, не имеющие конкретных, индивидуальных, присущих только им черт. Они не отличаются от других однородных вещей и юридически заменимы. (Например, в заем нельзя передавать подлинники картин, но вполне можно передать краски, кисти, холст и др.)

Ограничение, помимо индивидуально определенных вещей, касается и имущества, ограниченного в обороте (ст. 129 ГК РФ). Нельзя давать в заем имущество, которое вправе принадлежать лишь определенным участникам гражданского оборота или требовать лицензию, если у заемщика лицензии нет. Например, иностранная валюта — по договору займа как предмет — передается заемщику в собственность, т.е. возвращаются лишь аналогичные вещи того же рода и качества, первоначально полученная вещь остается у заемщика. Передать деньги или вещи в заем может любое юридическое и физическое лицо за некоторым исключением.

Не могут выступать в роли заимодавцев полностью финансируемые собственником учреждения, поскольку имеющееся у них право оперативного управления подобные правомочия по распоряжению имущества собственника не включает (п. 1 ст. 298 ГК РФ). Казенные предприятия могут быть заимодавцами, но только при наличии на то согласия их собственника (п. 1 ст. 297 Г). Индивидуальные предприниматели и граждане могут заключать договоры займа как в бытовой, так и в предпринимательских областях, как *платно*, так и *бесплатно*.

Договор займа и договор ссуды В соответствии со ст. 809 ГК РФ «Если иное не предусмотрено законом или договором займа, заимодавец имеет право на получение с заемщика процентов на сумму займа в размерах и в порядке, определенных договором. При отсутствии в договоре условия о размере процентов их размер определяется в месте жительства заимодавца, а если заимодавец юридиче-

ское лицо, в месте его нахождения ставкой банковского процента (ставкой рефинансирования) на день уплаты заемщиком суммы долга или его соответствующей части. При отсутствии иного соглашения проценты выплачиваются ежемесячно до дня возврата суммы займа».

Договор займа предполагается *беспроцентным*, если в нем прямо не предусмотрено иное, в случаях, когда:

(1) договор заключен между гражданами на сумму, не превышающую пятидесятикратного установленного законом минимального размера оплаты труда, и не связан с осуществлением предпринимательской деятельности хотя бы одной из сторон;

(2) по договору заемщику передаются не деньги, а другие вещи, определенные родовыми признаками.

Согласно ст. 810 ГК РФ заемщик обязан возвратить заимодавцу полученную сумму займа в срок и в порядке, которые предусмотрены договором займа. В случае, когда срок возврата договором не установлен или определен моментом востребования, сумма займа должны быть возвращена заемщиком в течение 30 дней со дня предъявления заимодавцем требования об этом, если иное не предусмотрено договором.

ГК РФ отличает заем от *ссуды*. Согласно ст. 689 ГК РФ договор ссуды определяется как аналог договора безвозмездного пользования, существо которого состоит в том, что одна сторона передает другой стороне в безвозмездное пользование вещь с обязательством последней вернуть ту же вещь в том же состоянии, в каком она получена.

Таким образом, в настоящее время Законом РФ проведена четкая грань, различающая по предмету правового регулирования договоры займа (кредита) и договор ссуды, которая должна учитываться сторонами заемных отношений. Это означает, что если между предприятием и, например, его работником заключается договор, по которому предприятие передает работнику какое-либо имущество с обязательством последнего вернуть именно то имущество, которое он получил, и в том состоянии, в котором оно было ему предоставлено (с учетом нормального износа либо степени износа, определенной в договоре), то налицо отношения безвозмездного пользования (*ссуды*). Если же предприятием и работником заключается соглашение, по которому работник должен вернуть предприятию не то имущество, которое ему было передано ранее, а совершенно другое, но того же рода и качества (а если это денежные средства, такую же сумму, как он получил), то такие признаки свидетельствуют о том, что между сторонами заключен договор *займа* (ст. 807 ГК РФ).

Кредитное соглашение в данном случае исключается, поскольку согласно ст. 819 ГК РФ такой вид гражданско-правового договора заключается только тогда, когда заимодавцем выступает банк или иная финансово-кредитная организация, *предметом займа являются только деньги*.

Следует отметить, что поскольку возвращается именно эта вещь, то согласно п. 3 ст. 607 ГК РФ в договоре ссуды должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить имущество, подлежащее передаче ссудополучателю. Ими могут служить указания на состав передаваемого имущества, место его расположения и т.д. При отсутствии этих данный условие об объекте, подлежащем передаче в ссуду, считается не согласованным сторонами, а соответствующий договор *не считается* заключенным.

В ссуду могут быть переданы земельные участки, предприятия, транспортные средства, но *не деньги*, поскольку предметом ссуды может быть только *индивидуально* определенная вещь. Вещь, передаваемая в ссуду, должна быть юридически незаменимой. Поэтому не подходят и нематериальные активы.

Следует еще раз подчеркнуть, что ссуда характеризуется своей безвозмездностью, т.е. бесплатностью использования. Иначе дело обстоит с договором займа, который (если иное не предусмотрено законом или договором) изначально предполагается *возмездным*, т.е. заимодавец имеет право на получение процентов.

Указанные особенности ссуды, *зафиксированные в ГК РФ*, определяют ограниченную сферу использования ссуды и соответственно отсутствие рынка ссуд в РФ.

13.5. Рынок кредитов

Кредиты могут предоставляться только организациями, имеющими статус кредитных и традиционно выступающими в качестве финансовых посредников. Согласно ст. 819 ГК РФ по кредитному договору банк или иная кредитная организация (кредитор) обязуются предоставить денежные средства (кредит) заемщику в размере и на условиях, предусмотренных договором, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее. Рынок кредитов преимущественно обеспечивается в РФ коммерческими банками. Поэтому кроме ГК РФ кредитные операции регулируются Законом «О банках и банковской деятельности» 1990 г. в редакции Федерального закона 1996 г. и Законом «О Центральном банке РФ» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ. С 1 января 2007 г. вступают в силу Федеральный закон от 3 мая 2006 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О банках и банковской деятельности"» и Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации».

Таблица 13.2. **Группировка действующих кредитных организаций по величине зарегистрированного уставного капитала* в 2006 г.**

	До 3 млн руб.		*От 3 до 10 млн руб.*		*От 10 до 30 млн руб.*		*От 30 до 60 млн руб.*		*От 60 до 150 млн руб.*		*От 150 до 300 млн руб.*		*От 300 млн руб. и выше*		*Всего*
	Количество	*Уд. вес (%)*	*Количество*	*Уд. вес (%)*	*Количество*	*Уд. вес (%)*	*Количество*	*Уд. вес (%)*	*Количество*	*Уд. вес (%)*	*Количество*	*Уд. вес (%)*	*Количество*	*Уд. вес (%)*	*Количество*
1 января 2006 г.	56	4,5	106	8,5	205	16,4	212	16,9	227	18,1	204	16,3	243	19,4	1253
1 февраля 2006 г.	54	4,3	103	8,3	202	16,2	214	17,2	221	17,7	210	16,8	243	19,5	1247

В последние годы рынок кредитов активно развивался. На 1 мая 2006 г. в Российской Федерации действовало 1233 кредитных организации с 3274 филиалами.

Минимальный размер уставного капитала для создаваемых банков на день подачи документов в территориальное учреждение Банка России должен составлять сумму, эквивалентную 5 млн евро.

Объем рынка кредитов и его структуру иллюстрирует табл. 13.3.

Таблица 13.3. **Объемы предоставленных кредитов (млрд руб.)**

Кредиты в рублях	*2005*	*2005*	*2006*	*2006*
	1 января	1 июля	1 января	1 марта
Всего	3012	3479	4220	4361
В том числе				
А. Физическим лицам	525	676	1001	1035
Б. Предприятиям и организациям, всего	2307	2584	2924	3071
В том числе:				
до 30 дней	238	247	245	273
от 31 дня до 90 дней	246	294	247	262
от 91 дня до 180 дней	280	314	362	367
от 181 дня до 1 года	765	919	966	1005
от 1 года до 3 лет	579	642	792	795
свыше 3 лет	162	216	303	316
В. Банкам	160	198	239	235
Кредиты в иностранной валюте	*2005*	*2005*	*2006*	*2006*
	1 января	1 июля	1 января	1 марта
Всего	2215	1512	1779	1814
В том числе:				
А. Физическим лицам	93	125	178	184
Б. Предприятиям и организациям, всего	881	1 033	1225	1197
В том числе:				
до 30 дней	20	12	14	18
от 31 дня до 90 дней	44	28	79	83
от 91 дня до 180 дней	71	88	120	109
от 181 дня до 1 года	207	252	266	244
от 1 года до 3 лет	335	377	427	431
свыше 3 лет	187	258	305	296
В. Банкам	143	255	232	186

Проблемами отечественного кредитного рынка остается низкая капитализация, снижающая возможности обслуживания крупных компаний, объем бизнеса которых часто во много раз превосходит капитал банков. Следствием этого является тенденция расширения операций российских компаний на зарубежных финансовых рынках.

Положительным моментом современного состояния кредитного рынка является достаточно высокое качество кредитного портфеля 30 крупнейших банков, о чем свидетельствуют данные табл. 13.4. В то же время, несмотря на благоприятную картину, многие экономисты высказывают озабоченность значительным ухудшением качества портфеля потребительских кредитов, что в перспективе может привести к возникновению кризисных ситуаций у ряда банков.

Таблица 13.4. **Качество кредитов 30 крупнейших банков в начале 2006 г. (%)**

Качество кредита	*Среднее значение*
I (высшая) категория качества (стандартные суды) — отсутствие кредитного риска	40,14
II категория качества (нестандартные ссуды) — умеренный кредитный риск	47,45
III категория качества (сомнительные ссуды) — значительный кредитный риск	10,17
IV категория качества (проблемные ссуды) — высокий кредитный риск	
V (низшая) категория качества — отсутствие вероятности возврата ссуды в силу неспособности или отказа заемщика выполнить обязательства по ссуде	2,24

Для предоставления кредитов коммерческие банки должны привлекать средства физических и юридических лиц и таким образом обеспечивать формирование своих финансовых ресурсов. Следовательно, обратной стороной рынка кредитов является *рынок депозитов*. Для привлечения средств на срок или до востребования банк может заключить договор банковского вклада (депозита). В соответствии со ст. 834 ГК РФ по договору банковского вклада (депозита) одна сторона (банк), принявшая поступившую от другой стороны (вкладчика) или поступившую для нее денежную сумму (вклад), обязуется возвратить сумму вклада и выплатить проценты на нее на условиях и в порядке, предусмотренном договором.

Для хранения средств клиентов, необходимых для обеспечения их текущей деятельности, заключается *договор банковского счета.* По договору банковского счета банк обязуется принимать и зачислять поступающие на счет, открытый клиенту (владельцу счета), денежные средства, выполнять распоряжения клиента о перечислении и выдаче соответствующих сумм со счета и проведении других операций по счету. Банк может использовать имеющиеся на счете денежные средства, гарантируя право клиента беспрепятственно распоряжаться этими средствами.

13.6. Рынок драгоценных металлов

Россия, как страна, обладающими собственными значительными запасами и месторождениями драгоценных металлов, имеет практически все необходимые предпосылки для развития внутреннего рынка драгоценных металлов. В последние годы на создание рынка оказали положительное влияние такие факторы, как:

- формирование основных участников рынка;
- рост объемов добычи металлов и соответственно рост предложения;
- приток иностранных инвестиций в добывающую отрасль;
- увеличение промышленного потребления;
- повышение спроса со стороны частных инвесторов;
- формирование цены на металлы с учетом конъюнктуры мирового рынка.

В соответствии с участниками рынка и характером сделок рынок драгоценных металлов может быть разделен, как и рынок ценных бумаг, на первичный и вторичный. В РФ более развит *первичный* рынок, основными участниками которого выступают предприятия добывающей и перерабатывающей промышленности. На *вторичном* рынке наибольшее развитие получили межбанковский, оптовый и экспортный рынки. В стадии развития находится розничный сектор, а биржевой только формируется.

Субъекты добычи и производства драгметаллов представлены на первичном рынке предприятиями золотоплатиновой промышленности. В качестве институциональных инвесторов выступают государственные органы в лице Гохрана России, уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ и Банка России, специально уполномоченных банков. Промышленные потребители — российские и иностранные предприятия. Объектом операций и сделок на первичном рынке выступает, как правило, металл в физической форме (слитки, порошки, гранулы, прокат) — первичный металл, добытый из недр, а также полученный в ходе переработки вторичного сырья (лома и отходов).

Первичный рынок представлен тремя секторами:

(1) прямой внутренний, субъектами которого выступают государственные органы, за исключением ЦБ РФ, уполномоченные банки и промышленные предприятия, так как они в соответствии с законодательством могут приобретать металл у производителей с целью стратегических или промышленных запасов. Кроме того, они могут использовать драгоценные металлы для проведения операций на внутреннем и внешнем рынках. Уполномоченные банки приобретают металл для формирования собственных активов или его реализации на вторичном рынке, а также по поручению клиентов;

(2) посреднический внутренний, на котором операции проводят уполномоченные банки, реализующие драгоценный металл промышленным потребителям и ЦБ РФ. Законодательно ЦБ РФ не имеет права проводить операции напрямую с производителями металлов и свои права на покупку может реализовать только через посредничество уполномоченных институтов. Приобретенные драгоценные металлы ЦБ РФ может направлять на увеличение золотых резервов (однако на практике они уже длительный период остаются без изменений), на чеканку монет с последующей их реализацией коммерческим банкам и на проведение операции на внутреннем и внешнем рынках;

(3) прямой экспортный, субъектами которого являются добывающие компании, имеющие право самостоятельно экспортировать драгоценные металлы их потребителям — иностранным покупателям.

Вторичный рынок представлен более широким кругом участников и операций. Кроме участников первичного рынка это и частные инвесторы (тезавраторы и спекулянты). Помимо сделок с металлами в физической форме на вторичном рынке проводятся операции в обезличенном виде (обезличенные металлические счета, ценные бумаги), которые имеют значительное преимущество над первыми, поскольку не облагаются НДС.

Ведущее место на вторичном рынке занимают коммерческие банки. Однако расширению их деятельности, с одной стороны, препятствует низкий уровень спроса, а с другой — неразвитость нормативной базы, взимание НДС при операциях со слитками и монетами, отсутствие полностью сформированной рыночной инфраструктуры.

Важный шаг в развитии рынка золота был сделан в июне 2006 г. Российская торговая система (РТС) в рамках своей срочной секции FORTS начала торговать фьючерсными контрактами на золото. Первая «номинальная» сделка по фьючерсному контракту на золото

была заключена с расчетом в июле по цене 626,5 долларов за унцию. Только в течение одного дня торгов заключено 70 сделок на 46, 793 млн руб.

13.7. Коллективные инвесторы на финансовом рынке РФ

Размещение средств на финансовом рынке возможно, как уже отмечалось выше, самостоятельно или через финансовых посредников путем передачи средств им в собственность (договор займа) или в доверительное управление. В качестве *коллективных инвесторов* на финансовых рынках выступают кредитные организации, управляющие компании, формирующие паевые инвестиционные фонды, негосударственные пенсионные фонды, страховые компании. Эти институты привлекают временно свободные средства предприятий, населения и государства и размещают их путем предоставления кредитов, займов, покупки ценных бумаг.

Коммерческие банки Наибольшее распространение на финансовом рынке РФ в качестве посредников получили коммерческие банки. Они привлекают временно свободные средства и размещают их от себя лично путем заключения договоров банковского счета, банковского вклада (депозита), продавая выпущенные ими ценные бумаги (акции, облигации, векселя, депозитные и сберегательные сертификаты) или принимая средства в *доверительное управление*. Размещение полученных средств осуществляется в основном путем предоставления кредитов, приобретения ценных бумаг, иностранной валюты.

В соответствии с Законом РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О банках и банковской деятельности в РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 396-1"» от 1996 г. №17-ФЗ

> *Банк* — это кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежные средства физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

В свою очередь кредитная организация — юридическое лицо, которая для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (*лицензии*) ЦБ имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные Законом «О банках и банковской деятельности».

В основном коммерческие банки размещают средства от себя лично, гарантируя своему клиенту только определенный доход. Доверительное управление через создание фондов доверительного управления (*общие фонды банковского управления — ОФБУ*) получило у них значительно меньшее распространение, чем у инвестиционных фондов.

ОФБУ появились в РФ в 1997 г. и вплоть до начала 2003 г. не были заметны на рынке коллективных инвестиций. На начало 2003 г. из зарегистрированных ЦБ РФ 167 ОФБУ активные операции на рынке проводили только 15%. Всплеск коллективных инвестиций и снижение доходности депозитов послужили толчком к новому этапу развития банковского доверительного управления. Появились новые разновидности ОФБУ. В результате фонды стали розничными. Если до 2000 г. минимальный вступительный взнос составлял 10—15 тыс. долл, то в 2003 г. вкладчиком ОФБУ можно было стать, имея 1000 руб.

Приток клиентов позволил банкам увеличить совокупные активы ОФБУ с 980 млн в 2003 г. до 7,76 млрд в начале 2006 г. При этом только за февраль совокупные активы возросли на 17,5%, составив на конец месяца 10,7 млрд долл.

Инвестиционные фонды Инвестиционные фонды в РФ появились гораздо позднее коммерческих банков. Их первый прототип — чековые инвестиционные фонды. В настоящее время деятельность инвестиционных фондов на финансовых рынках РФ регулируется Законом «Об инвестиционных фондах» от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ.

Инвестиционные фонды являются таким же классическим посредником на финансовом рынке, как и коммерческие банки. Однако в отличие от коммерческих банков они функционируют не на рынке кредитов, а на фондовом рынке, аккумулируя средства юридических и физических лиц и вкладывая их в ценные бумаги. Если деятельность коммерческих банков регулируется и контролируется ЦБ РФ, то инвестиционные фонды находятся под контролем Федеральной службы по финансовым рынкам РФ.

В соответствии с Законом

инвестиционный фонд — это находящийся в собственности акционерного общества либо в общей долевой собственности физических и юридических лиц имущественный комплекс, пользование и распоряжение которым осуществляются управляющей компанией исключительно в интересах акционеров этого акционерного общества или учредителей доверительного управления.

В РФ две разновидности инвестиционных фондов. *Акционерный инвестиционный фонд* (АИФ) — открытое акционерное общество, исключительным предметом деятельности которого является инвестирование имущества в ценные бумаги и иные объекты, предусмотренные Законом, и фирменное наименование которого содержит слова «акционерный инвестиционный фонд» или «инвестиционный фонд». АИФ не вправе осуществлять иные виды предпринимательской деятельности. Функционирует на основе лицензии. Все имущество АИФ подразделяется на имущество, предназначенное для инвестирования (инвестиционные резервы), и имущество, предназначенное для обеспечения деятельности его органов в соотношении, определенном уставом АИФ. Инвестиционные резервы АИФ должны быть переданы в доверительное управление управляющей компании. Направления вложений средств АИФ определяется инвестиционной декларацией.

Паевый инвестиционный фонд (ПИФ) — обособленный имущественный комплекс, состоящий (1) из имущества, переданного в доверительное управление управляющей компании учредителем (учредителями) доверительного управления с условием объединения этого имущества с имуществом иных учредителей доверительного управления, и (2) из имущества, полученного в процессе такого управления, доля в праве собственности на которое удостоверяется ценной бумагой, выдаваемой управляющей компанией. ПИФ не является юридическим лицом.

Условия договора доверительного управления ПИФ определяются управляющей компанией в стандартных формах и принимаются учредителем доверительного управления только путем присоединения к указанному договору в целом. Присоединение осуществляется путем приобретения инвестиционных паев ПИФ фонда, выдаваемых управляющей компанией. Управляющая компания осуществляет свою деятельность по вложению средств ПИФ за вознаграждение.

ПИФ как коллективная форма инвестирования средств имеет значительные преимущества:

- активами ПИФ управляют профессиональные менеджеры, деятельность которых лицензируется ФСФР. Статистика показывает, что примерно 90% инвесторов, самостоятельно вкладывающих свои средства, терпят убытки уже в первые три месяца своей деятельности;
- даже небольшая сумма, инвестированная через ПИФ, будет диверсифицирована, так как активы ПИФ не могут быть вложены только в один вид ценных бумаг, что позволяет снизить риск;

- ПИФ доступен для «мелкого» инвестора — в оплату паев принимают относительно небольшие суммы;
- информация о работе фонда максимально открыта и доступна;
- контроль за работой фондов осуществляет государство;
- в отличие в банков, вложение средств в депозиты которых; не предусматривает возможности инвестора выбирать объект вложений, вкладчик паевого фонда, прежде чем передать свои средства в ПИФ, получает информацию о тех объектах, в которые будут вкладываться средства;
- средства передаются управляющей компании на основе договора доверительного управления, который предусматривает сохранение права собственности на вложенные средства за вкладчиком и в случае банкротства управляющей компании не подлежит передаче кому-либо из кредиторов компании в погашение ее долгов;
- в отличие от депозита в коммерческом банке владелец пая может продать и подарить пай другому лицу. Для этого владелец пая оформляет передаточное распоряжение, а его получатель заполняет анкету и заявление на открытие счета в реестре владельцев инвестиционных паев;
- в зависимости от права владельца инвестиционных паев требовать от управляющей компании погашения всех или части принадлежащих ему инвестиционных паев различают три вида ПИФ: (1) *открытый* ПИФ — его владельцы имеют право требовать от управляющей компании погашения всех или части принадлежащих ему инвестиционных паев в любой рабочий день. Такая форма вложения средств наиболее удобна для инвестора с точки зрения возврата вложенных средств, но она ограничивает инвестиционные возможности фонда, поскольку предполагает вложение достаточно значительной части ресурсов в наиболее ликвидные, а следовательно, наименее доходные ценные бумаги; (2) *интервальный* ПИФ — владельцы его инвестиционных паев имеют право требовать от управляющей компании погашения всех или части принадлежащих ему инвестиционных паев только в течение срока, установленного правилами доверительного управления ПИФ. У таких фондов инвестор может получить свои средства и доход на них в строго ограниченные интервалы времени (например, раз в четыре месяца). Такие вложение предполагают, что инвестор вкладывает средства, которые ему не могут потребоваться в заранее не определенные сроки; (3) *закрытый* ПИФ — владельцы инвестицион-

ных паев не имеют права требовать от управляющей компании погашения всех или части принадлежащих ему инвестиционных паев до истечения срока его действия. В закрытые фонды после их формирования уже нельзя вносить средства. Минимальный взнос в такие фонды может составлять от нескольких сотен тысяч до миллионов рублей. Пайщики закрытых ПИФ могут участвовать в общем собрании, принимать решения, касающиеся деятельности фонда.

Инвестиционный пай — это именная неэмиссионная ценная бумага, удостоверяющая долю его владельца в праве собственности на имущество, составляющее ПИФ. Каждый инвестиционный пай удостоверяет одинаковую долю в праве общей собственности на имущество, составляющее ПИФ, и одинаковые права. Инвестиционные паи свободно обращаются по окончании формирования ПИФ. Ограничения их обращения могут устанавливаться законом. Управляющая компания вправе предлагать заключить договор доверительного управления ПИФ только при условии регистрации (ФСФР) правил доверительного управления этим ПИФ. Сообщение о регистрации изменений и дополнений в правила доверительного управления ПИФ, включая полный текст этих изменений и дополнений, должно быть опубликовано в печатном издании, указанном в правилах доверительного управления ПИФ.

По объектам вложений различают: фонды акций (вкладывают средства в основном в акции), фонды облигаций и смешанных инвестиций, фонды денежного рынка, фонды фондов, индексные, недвижимости и особо рискованных операций (последние два — только закрытые).

В состав активов АИФ и ПИФ могут входить: денежные средства, в том числе в иностранной валюте; ценные бумаги РФ, субъектов РФ и муниципалитетов; акции и облигации российских открытых АО; ценные бумаги иностранных государств; акции иностранных АО и облигации иностранных коммерческих организаций; иные ценные бумаги, разрешенные ФСФР.

Недвижимое имущество и имущественные права на недвижимое имущество могут входить только в состав активов АИФ и закрытых ПИФ.

Требования к составу активов АИФ определяются в его инвестиционной декларации, а требования к составу активов ПИФ — в инвестиционной декларации, содержащейся в правилах доверительного управления этим ПИФ. До формирования ПИФ в его активы может входить только имущество, переданное учредителями доверительного управления. Требования к структуре активов АИФ и ПИФ устанавливаются нормативными правовыми актами ФСФР.

Доверительное управление Правовой базой деятельности ПИФ и фондов банковского управления коммерческих банков является доверительное (трастовое) управление. Доверительное управление в РФ регулируется главой 53 части второй ГК РФ. В ст. 1012 ГК РФ отмечается, что по договору доверительного управления имуществом одна сторона (учредитель управления) передает другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя).

Таким образом, в отношениях траста участвуют как минимум учредитель управления и доверительный управляющий. Возможно участие и третьего лица — выгодоприобретателя.

Существенные условия договора доверительного управления имуществом установлены ст. 1016 ГК РФ. К ним относятся:

(1) точное указание, какое имущество одна сторона передает другой стороне в доверительное управление, так как по окончании срока договора по общему правилу оно подлежит возврату учредителю управления (п. 3 ст. 1024 ГК РФ);

(2) ограничения отдельных действий доверительного управляющего по управлению имуществом, а также обязательства доверительного управляющего осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица — выгодоприобретателя;

(3) размер и форма вознаграждения управляющему;

(4) наименование выгодоприобретателя, в пользу которого учреждается доверительное управление.

Можно выделить следующие особенности доверительного управления:

(1) переход имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управляющему. Доверительное управление нельзя путать с договором о совместной деятельности. Имущество, вносимое в качестве вклада в совместную деятельность, равно как и произведенная в результате продукция и полученные доходы, признается общей долевой собственностью участников совместной деятельности, тогда как передача имущества в доверительное управление не изменяет его собственника;

(2) сделки с передоверенным имуществом доверительный управляющий совершает от своего имени, указывая, что он действует в качестве доверительного управляющего. Это условие считается соблюденным, если в письменных документах

после его имени или наименования сделана пометка «Д.У.». При отсутствии такого указания доверительный управляющий отвечает перед третьими лицами только своим имуществом (ст. 1012 ГК РФ);

(3) в качестве доверительного управляющего может выступать лишь профессиональный участник имущественного оборота — коммерческая организация (за исключением унитарного предприятия) или индивидуальный предприниматель;

(4) только кредитные организации на основании лицензии ЦБ и организации на основании лицензии ФСФР могут осуществлять доверительное управление денежными средствами;

(5) имущество, передаваемое в доверительное управление, должно быть обособлено от другого имущества как учредителя управления, так и доверительного управляющего. Это имущество отражается у доверительного управляющего на отдельном балансе и по нему ведется самостоятельный учет. Для расчетов по деятельности, связанной с доверительным управлением, открывается отдельный банковский счет (п. 1 ст. 1018 ГК РФ);

(6) если доверительный управляющий не проявил должной заботливости, он возмещает выгодоприобретателю упущенную выгоду за время доверительного управления, а учредителю управления — убытки, причиненные утратой или повреждением имущества. Он отвечает за убытки, если не докажет, что они произошли вследствие непреодолимой силы либо действий выгодоприобретателя или учредителя управления;

(7) статья 1018 ГК РФ устанавливает, что обращения взыскания по долгам учредителя управления на имущество, переданное им в доверительное управление, не допускаются, за исключением случаев несостоятельности (банкротства) этого лица. А при банкротстве учредителя доверительное управление этим имуществом прекращается, и оно включается в конкурсную массу.

13.8. Негосударственные пенсионные фонды

Начало негосударственным пенсионным фондам было положено Указом Президента РФ от 16 сентября 1992 г. № 1077 «О негосударственных пенсионных фондах». Негосударственные пенсионные фонды (НПФ) создавались в целях улучшения пенсионного обеспечения граждан и защиты их сбережений от инфляции. НПФ долж-

ны были аккумулировать средства физических и юридических лиц, обеспечивать их наиболее эффективное и надежное размещения для выплаты за счет этих средств пенсий. На начало 2006 г. в РФ было зарегистрировано около 300 НПФ.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 14-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О негосударственных пенсионных фондах" № 75-ФЗ от 7 мая 1998» *негосударственный пенсионный фонд* — особая организационно-правовая форма некоммерческой организации социального обеспечения, исключительными видами деятельности которой являются:

- деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению участников фонда в соответствии с договорами негосударственного пенсионного обеспечения;
- деятельность в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ и договорами об обязательном пенсионном страховании;
- деятельность в качестве страховщика по профессиональному пенсионному страхованию в соответствии с федеральным законом и договорами о создании профессиональных пенсионных систем.

Деятельность фонда по негосударственному пенсионному обеспечению участников фонда в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию включает в себя аккумулирование соответствующих средств, их размещение, учет, назначение и выплату пенсии застрахованным лицам.

Деятельность НПФ лицензируется. Для получения лицензии установлены определенные требования как к кадровому составу, так и к размеру капитала. Величина денежной оценки имущества для обеспечения уставной деятельности фонда должна была составлять не менее 3 млн руб., а с 1 января 2005 г. — не менее 30 млн руб., с 1 июля 2009 г. — не менее 50 млн руб.

Для обеспечения своей платежеспособности по обязательствам перед участниками фонд формирует *пенсионные резервы* (совокупность средств, находящихся в собственности фонда и предназначенных для исполнения фондом обязательств перед участниками в соответствии с пенсионными договорами). Для обеспечения своей платежеспособности по обязательствам перед застрахованными лицами

фонд формирует *пенсионные накопления* — совокупность средств, находящихся в собственности фонда, предназначенных для исполнения обязательств фонда перед застрахованными лицами в соответствии с договорами об обязательном пенсионном страховании и договорами о создании профессиональной пенсионной системы.

Пенсионные резервы формируются за счет:

- пенсионных взносов;
- дохода фонда от размещения пенсионных резервов;
- целевых поступлений.

Пенсионные накопления формируются за счет:

- досрочно выплаченных из Пенсионного фонда РФ в НПФ по заявлению застрахованного лица средств, учтенных в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица, включая страховые взносы на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступившие в Пенсионный фонд РФ для последующей передачи в НПФ и еще не переданные управляющей компании;
- средств, переданных НПФ в доверительное управление управляющей компании, включая чистый финансовый результат от реализации активов, изменение рыночной стоимости инвестиционного портфеля за счет переоценки на отчетную дату;
- средств, поступивших в НПФ от управляющих компаний для выплаты застрахованным лицам или их правопреемникам и еще не направленных на выплату накопительной части трудовой пенсии;
- средств, переданных в НПФ предыдущим страховщиком (фондом) в связи с заключением застрахованным лицом с фондом договора об обязательном пенсионном страховании;
- средств, поступивших в НПФ от управляющих компаний для передачи в Пенсионный фонд РФ или другой НПФ и еще не переданных.

НПФ осуществляют размещение средств пенсионных резервов самостоятельно, а также через управляющую компанию (управляющие компании). НПФ имеют право самостоятельно размещать средства пенсионных резервов в государственные ценные бумаги РФ, банковские депозиты и иные объекты инвестирования, предусмотренные Правительством РФ. Размещение средств пенсионных резервов в другие объекты осуществляется управляющей компанией по договору доверительного управления.

13.9. Кредитные потребительские кооперативы граждан

Важное место на развитых финансовых рынках занимают общества взаимного кредитования. В РФ аналогичная структура представлена *кредитными потребительскими кооперативами* (КПК) граждан, деятельность которых регулируется Законом «О кредитных потребительских кооперативах граждан» от 7 августа 2001 г. № 117-ФЗ.

В соответствии с Законом (ст. 4) кредитный потребительский кооператив граждан (кредитный кооператив) — потребительский кооператив, созданный гражданами, добровольно объединившимися для удовлетворения потребностей в финансовой взаимопомощи. Кредитные потребительские кооперативы могут создаваться по признаку общности места жительства, трудовой деятельности, профессиональной принадлежности или другим признакам.

Число членов КПК не может быть менее 15 и более чем 2 тыс. человек. Имущество КПК образуется за счет паевых взносов его членов, доходов КПК от осуществляемой им деятельности, спонсорских взносов и других источников. Личные сбережения членов не являются собственностью КПК и не обременяются исполнением его обязательств.

В КПК в обязательном порядке создается фонд *финансовой взаимопомощи*, который является источником займов, предоставляемых членам КПК. Фонд финансовой взаимопомощи формируется за счет части собственных средств КПК, размер которой определяется правлением КПК в соответствии с его уставом и решением общего собрания членов КПК, а также личных сбережений его членов, передаваемых на основании договора в пользование КПК только для предоставления займов своим членам.

Часть фонда финансовой взаимопомощи, предназначенная для выдачи займов на предпринимательские цели, не может превышать 50% его величины. Величина временно свободного остатка фонда финансовой взаимопомощи не может составлять более половины этого фонда. Временно свободный остаток фонда может использоваться исключительно для приобретения государственных и муниципальных ценных бумаг, а также для хранения на депозитных счетах в банках.

Средства фонда финансовой взаимопомощи КПК используются для предоставления займов только его членам.

КПК не вправе:

- выдавать займы гражданам — не членам КПК;
- выдавать займы юридическим лицам;
- выступать поручителем по обязательствам;

- участвовать своим имуществом в формировании имущества третьих лиц;
- эмитировать собственные ценные бумаги;
- покупать акции и другие ценные бумаги (кроме государственных и муниципальных);
- осуществлять другие операции на финансовых и фондовых рынках.

КПК должен формировать резервный фонд для обеспечения непредвиденных расходов и может формировать страховой фонд для покрытия возможных убытков. Размеры страхового и резервного фондов утверждаются общим собранием членов КПК.

В соответствии с уставом или решением общего собрания членов КПК страхует риск невозврата займов по случаю смерти или потери трудоспособности заемщика в государственных страховых компаниях или в страховых компаниях, созданных ассоциациями (союзами) КПК или при их участии для этих целей. В случае невозможности страхования в этих компаниях страховщик утверждается общим собранием членов КПК

Устав или решение общего собрания членов устанавливают финансовые нормативы деятельности КПК. В обязательном порядке устанавливаются ограничения на соотношения:

- суммы паевых взносов и суммы личных сбережений;
- собственных средств КПК и общей суммы обязательств КПК;
- величины резервного фонда и величины фонда финансовой взаимопомощи;
- размера займов, выдаваемых члену КПК, и величины фонда финансовой взаимопомощи.

Устав или решение общего собрания членов КПК могут устанавливать и другие нормативы.

Решения о выдаче займов и порядке их возврата в соответствии с принципами, установленными общим собранием членов КПК, принимает комитет по займам. В КПК с числом более 100 человек избрание комитета по займам является обязательным. Если членов менее 100, то функции комитета по займам может выполнять правление.

Таким образом, КПК являются полноценным посредником на финансовом рынке. Вкладчики могут получать проценты по своим средствам, сопоставимые с банковскими, а заемщики — платить проценты ниже среднерыночной с банковской ставки. Важное преимущество — упрощенная процедура выдачи кредита и меньший разрыв между процентами, поскольку отсутствует необходимость

формирования фонда обязательного резервирования в ЦБ РФ. Однако существенный недостаток — полное отсутствие гарантии надежности КПК, поскольку он не контролируется ни ЦБ РФ, ни какой-либо другой специализированной структурой.

Первый КПК в РФ был образован в 1992 г. К началу 1998 г. число подобных структур составило 200, они объединили около 100 тыс. пайщиков. По данным на конец 2001 г., кредитные кооперативы в РФ объединены в Лигу кредитных союзов (57 союзов в 42 регионах) и Союз сельских кредитных кооперативов (150 сельских кредитных кооперативов в более чем 40 регионах).

В 2005 г., по данным Лиги, услугами КПК пользовалось 330 тыс. человек. Наиболее активно кредитная кооперация развивалась в сельской местности. В начале 2006 г. там функционировало уже 334 кредитных кооператива. Развитие кредитной кооперации входит составляющей в приоритетный национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса». Государство предполагает способствовать созданию кредитных кооперативов на селе о оказывать им финансовую поддержку. Целевой показатель 2006 г. — 600 кредитных кооперативов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте определение финансовому рынку. Как классифицируются финансовые рынки?
2. Охарактеризуйте развитие и развивающиеся финансовые рынки.
3. Какие особенности характерны для финансового рынка РФ?
4. Как регулируется финансовый рынок РФ?
5. Как развивается финансовый рынок России на современном этапе?
6. Что отличает договор займа от договора ссуды?
7. Охарактеризуйте роль коллективных инвесторов на финансовом рынке РФ.
8. Дайте определение инвестиционному фонду и их классификацию.
9. Что представляет собой доверительное управление?

Глава 14

РЫНОК ЦЕННЫХ БУМАГ

14.1 Рынок ценных бумаг: функции и виды

Важнейший сегмент финансового рынка — рынок ценных бумаг, представляющий собой совокупность экономических отношений, возникающих между различными экономическими субъектами по поводу мобилизации и размещения свободного капитала в процессе выпуска и обращения ценных бумаг.

Функции рынка ценных бумаг Рынок ценных бумаг выполняет ряд функций, которые можно разделить на две группы: общерыночные функции, присущие любому рынку, и специфические функции, которые отличают его от остальных рынков.

К *общерыночным функциям* относятся:

- коммерческая — связана с получением прибыли от операций на данном рынке;
- ценовая, обеспечивающая процесс формирования рыночных цен, их постоянное движение и т.д.;
- информационная — на ее основе рынок производит и доводит до своих участников информацию об объектах торговли;
- регулирующая — связана с созданием правил торговли и участия в ней, порядка разрешения споров между участниками, установлением приоритетов и образованием органов управления и контроля.

К *специфическим функциям* рынка ценных бумаг можно отнести следующие:

- перераспределительную, обеспечивающую перелив денежных средств между отраслями и сферами деятельности и финансирование дефицита бюджета;
- страхование ценовых и финансовых рисков, т.е. или хеджирование, которое осуществляется на основе нового класса производных ценных бумаг — фьючерсных и опционных контрактов.

Виды рынков ценных бумаг Можно выделить следующие виды рынков ценных бумаг:

- первичный и вторичный;
- организованный и неорганизованный;
- биржевой и внебиржевой;
- кассовый и срочный.

Первичный рынок — это приобретение ценных бумаг их первыми владельцами. Это первая стадия процесса реализации ценной бумаги и первое появление ценной бумаги на рынке. *Вторичный рынок* — это обращение ранее выпущенных ценных бумаг, т.е. совокупность всех актов купли-продажи или других форм перехода ценных бумаг от одного владельца к другому в течение всего срока обращения ценной бумаги.

На организованном рынке ценные бумаги обращаются на основе правил, установленных органами управления, между лицензированными профессиональными посредниками — участниками рынка по поручению других участников. *Неорганизованный рынок* — это обращение ценных бумаг без соблюдения единых для всех участников рынка правил.

Биржевой рынок основан на торговле ценными бумагами на фондовых биржах, поэтому это всегда организованный рынок ценных бумаг, так как торговля на нем ведется строго по правилам биржи и только между биржевыми посредниками, которые тщательно отбираются среди всех других участников рынка. *Внебиржевой рынок* — это торговля ценными бумагами, минуя фондовую биржу. Он может быть организованным или неорганизованным. Организованный биржевой рынок основывается на компьютерных системах связи, торговли и обслуживания по ценным бумагам. Неорганизованный внебиржевой рынок связан с куплей-продажей ценных бумаг любыми участниками рынка без соблюдения каких-либо правил.

Кассовый рынок ценных бумаг представляет собой рынок с немедленным исполнением сделок в течение одного-двух рабочих дней. *Срочный рынок* — это рынок, на котором заключаются сделки со сроком исполнения, превышающим два рабочих дня.

Инфраструктура рынка Важнейшую роль в функционировании рынка ценных бумаг играет его инфраструктура, которая способствует заключению сделок и выполняет функции информационной поддержки эмитентов, инвесторов и профессиональных посредников. К инфраструктуре рынка ценных бумаг относятся:

- организаторы торговли — биржи и торговые системы, организующие проведение регулярных торгов по ценным бумагам;

- системы расчетов и учета прав на ценные бумаги — клиринговые системы, регистраторы и депозитарии, обеспечивающие расчеты по заключенным сделкам, учет и перерегистрацию прав на ценные бумаги;
- посредники на рынке ценных бумаг — дилеры и брокеры, оказывающие инвесторам услуги по заключению сделок на рынке;
- информационно-аналитические системы поддержки инвестиций — информационные и рейтинговые агентства, представляющие инвесторам полную информацию о состоянии эмитентов.

14.2. Ценные бумаги и их виды

В Гражданском кодексе РФ дается юридическое определение ценной бумаги как документа установленной формы и реквизитов, удостоверяющего имущественные права, осуществление или передача которых возможны только при его предъявлении. Данное определение отражает определенную совокупность экономических отношений, возникающих в процессе обращения ценных бумаг.

В условиях рынка его участники вступают между собой в многочисленные отношения, в том числе по поводу передачи денег и товаров. Эти отношения определенным образом фиксируются, оформляются и закрепляются. В этом смысле *ценная бумага* — это форма фиксации экономических отношений между участниками рынка, которая сама является объектом этих отношений. Заключение любой сделки или соглашения состоит в передаче или купле-продаже ценной бумаги в обмен на деньги или товар. Но ценная бумага — это не деньги и не материальный товар. Ее ценность состоит в тех правах, которые она дает своему владельцу, который обменивает свои товар или деньги на ценную бумагу только в том случае, если он уверен, что эта бумага ничуть не хуже, чем сами деньги или товар. Поскольку деньги и товар — это разные формы существования капитала, то экономическое содержание ценной бумаги можно выразить следующим образом.

Ценная бумага — это особая форма существования капитала, которая заменяет его реальные формы, выражает имущественные отношения, может самостоятельно обращаться на рынке как товар и приносить доход.

Эта форма капитала функционирует наряду с денежной, производительной и товарной формами. У владельца ценной бумаги ре-

альный капитал отсутствует, но имеются все права на него, которые зафиксированы ценной бумагой. Она позволяет отделить собственность на капитал от самого капитала и соответственно включить его в рыночный процесс в таких формах, в каких это необходимо для самой экономики.

Понятие ценной бумаги многогранно, поскольку сами экономические отношения, которые выражаются ею, очень сложны и постоянно видоизменяются и развиваются. Все это находит выражение в новых формах существования ценных бумаг. В связи с этим очень часто трудно дать строго научное юридическое определение ценной бумаги на все случаи. Поэтому в российском законодательстве может приводиться перечень признанных государством конкретных видов ценных бумаг, имеющихся на практике.

Свойства ценных бумаг Ценная бумага имеет ряд свойств: (1) *перераспределяет* денежные средства между отраслями и сферами экономики, территориями и странами, группами и слоями населения, экономическими субъектами и государством и т.п.; (2) *предоставляет* определенные дополнительные права ее владельцам, помимо права на капитал. Например, право на участие в управлении, на получение информации, на первоочередность в определенных ситуациях и т.п.; (3) *обеспечивает* получение дохода на капитал и (или) возврат самого капитала.

Ценная бумага обладает рядом свойств, которые сближают ее с *деньгами*. Главное свойство — это возможность обмена на деньги в различных формах (путем погашения, купли-продажи, возврата эмитенту, переуступки и т.д.). Она может использоваться в расчетах, быть предметом залога, храниться в течение ряда лет или бессрочно, передаваться по наследству, служить подарком и участвовать в других актах гражданского оборота.

Первоначально все ценные бумаги выпускались только в документарной форме, т.е. в виде специальных бумажных бланков, откуда и произошло их название. Однако развитие рыночных отношений в последние десятилетия привело к появлению новой формы существования ценной бумаги — *бездокументарной*. Такой переход связан прежде всего с нарастанием количества обращающихся ценных бумаг, в основном акций и облигаций.

Во-вторых, многие права, которые закрепляются за владельцами ценной бумаги, могут быть реализованы безотносительно к ее форме. Например, выплата дохода по ценной бумаге, купля-продажа ценной бумаги могут производиться без ее наличия в качестве материального носителя этих прав. Кроме того, бездокументарная форма ценной бумаги может ускорять, упрощать и удешевлять ее

обращение в части расчетов, передачи от одного владельца к другому, хранения, учета и налогообложения. И наконец, эта форма тесно связана со структурными изменениями на рынке ценных бумаг (в частности, с увеличением числа именных ценных бумаг и снижением доли предъявительских).

Классификация ценных бумаг В зависимости от того, зафиксировано ли имя владельца, различают именные, предъявительские и ордерные ценные бумаги. *Именная* ценная бумага — это ценная бумага, в которой на ее бланке и(или) в реестре собственников зафиксировано имя владельца. *Предъявительская* ценная бумага — это ценная бумага, в которой имя владельца не фиксируется непосредственно на ней самой, а ее обращение не нуждается ни в какой регистрации. *Ордерная* ценная бумага — это ценная бумага, по которой права принадлежат названному в ней лицу, осуществляющему эти права или назначающему своим распоряжением другое правомочное лицо.

С точки зрения участников рынка, предъявительская ценная бумага имеет существенные преимущества перед именной, так как процесс перехода прав на капитал совершается сразу же путем перехода ценной бумаги от ее владельца к покупателю. Кроме затрат на погашение такой ценной бумаги, ее обращение почти не требует каких-либо других расходов от участников рынка. В этом смысле на первом этапе развития рынка выпуск предъявительских ценных бумаг в документарной форме — самый быстрый, дешевый и легкий путь формирования рынка.

Именная ценная бумага в отличие от предъявительской обладает двумя важными свойствами. Во-первых, всегда известен ее владелец, а во-вторых, в связи с тем что все операции с этой бумагой подлежат регистрации, то эти операции становятся доступными для контроля и налогообложения со стороны государства. Поэтому в развитом рынке имеется тенденция к увеличению выпуска именных бумаг, так как в этом заинтересованы, с одной стороны, эмитенты, ибо это позволяет осуществлять все передачи прав собственности, а с другой — государство, так как оно расширяет свою налогооблагаемую базу.

В зависимости от формы имущественных отношений, выражаемых ценной бумагой, различают долевые и долговые ценные бумаги. *Долевая* ценная бумага подтверждает отношения собственности ее владельца на часть имущества эмитента. *Долговая* ценная бумага выражает отношения займа между ее владельцем и эмитентом, который обязуется ее выкупить в установленный срок и выплатить определенный процент.

Существующие в современной мировой практике ценные бумаги делятся на два больших класса: (1) основные ценные бумаги и (2) производные ценные бумаги.

Основные ценные бумаги имеют в своей основе имущественные права на какой-либо актив: товар, деньги, имущество и т.п. Они основаны на любых активах, в число которых не входят сами ценные бумаги (акции, облигации, векселя, закладные и т.п.). *Производные ценные бумаги* выпускаются на базе основных ценных бумаг (варранты, депозитарные расписки и т.п.) или в связи с изменением цены лежащего в основе данной ценной бумаги биржевого актива (фьючерсные контракты, опционы и т.п.).

Каждый вид ценных бумаг представляет собой определенную их совокупность, для которой все признаки, присущие ценным бумагам, являются общими.

Ценная бумага обладает определенным набором признаков:

- срок существования ценной бумаги — время выпуска в обращение, период обращения или бессрочно;
- форма существования — документарная или бездокументарная;
- национальная принадлежность — отечественная или иностранная;
- территориальная принадлежность — регион страны, выпустивший эту ценную бумагу;
- тип актива, лежащего в основе ценной бумаги, или ее исходная основа — товары, деньги, совокупные активы и др.;
- порядок владения — на предъявителя или на конкретное лицо (юридическое, физическое);
- форма выпуска — эмиссионная, т.е. выпускаемая отдельными сериями, внутри которых все ценные бумаги совершенно одинаковы по своим характеристикам, или неэмиссионная (индивидуальная);
- форма собственности и вид эмитента;
- характер обращаемости — свободно обращаемая на рынке или с ограничениями;
- экономическая сущность с точки зрения вида прав, которые она предоставляет;
- уровень риска — высокий, низкий и т.п.;
- наличие дохода — выплачивается по ценной бумаге какой-то доход или нет;
- форма вложения средств — инвестирующая деньги в долг или для приобретения прав собственности.

Основные ценные бумаги Одним из основных видов ценных бумаг являются *акции*. Назначение рынка акций состоит в том, чтобы со-

брать воедино сбережения и относительно мелкие капиталы для формирования крупного денежного капитала и финансирования производства, приносящего прибыль. Акция выражает отношение собственности, совладения предприятием, находящимся в акционерной форме. Доход по акциям выплачивается в виде *дивиденда*, который может получить акционер за счет части чистой прибыли текущего года акционерного общества, распределяемой между держателями акций в виде определенной доли от их номинальной стоимости.

Тем самым акция — это эмиссионная ценная бумага; закрепляющая права держателя на получение части прибыли акционерного общества в виде дивидендов, на участие в управлении и на часть имущества, оставшегося после его ликвидации.

По форме присвоения дохода различают (1) обыкновенные акции и (2) привилегированные.

Обыкновенная акция — ценная бумага, дающая право держателю на долю в уставном фонде общества, на участие в управлении обществом путем голосования при принятии решений общим собранием акционеров, на получение доли прибыли от деятельности общества после выплаты держателям привилегированных акций.

Привилегированные акции — акции, держатель которых имеет преимущество перед держателем обыкновенных акций при распределении дивидендов и имущества общества в случае его ликвидации. От обыкновенных акций привилегированные отличаются тем, что по ним дивиденд обычно устанавливается по фиксированной ставке. Дивиденды по привилегированным акциям обычно выплачиваются до выплаты дивидендов по обыкновенным акциям. Держатели привилегированных акций имеют преимущественное право на определенную долю активов общества при его ликвидации; они как правило, не имеют преимущественных прав на покупку акций нового выпуска и права голоса. Эти акции дают право голоса только в том случае, если дивиденды на них не объявлялись определенное число раз.

Облигация — ценная бумага, удостоверяющая внесение ее владельцем денежных средств и подтверждающая обязательства возместить ему номинальную стоимость этой ценной бумаги в предусмотренный срок, с уплатой фиксированного процента (если иное не предусмотрено условиями выпуска). Облигации всех видов могут распространяться среди предприятий и граждан только на добровольной основе. В отличие от владельцев акций владельцы облигаций не являются совладельцами акционерного общества, а являются его кредиторами. Это обстоятельство, как считается, в целом снижает рискованность этого рода инвестиций, поскольку держа-

тель облигации имеет право первоочередности в получении доходов или возвращении своих основных средств в случае уменьшения прибыли предприятия, ее нехватки для удовлетворения всех законных требований и кредиторов и акционеров-совладельцев, а также в случае банкротства.

Важной ценной бумагой является *вексель*. В настоящее время финансовые рынки оперируют с двумя основными видами векселей: простыми и переводными.

Простой вексель (соло-вексель) представляет собой безусловное долговое обязательство установленной формы, выражающее обязательство (векселедателя) уплатить определенную денежную сумму кредитору (векселедержателю) в определенный срок и в определенном месте. Простой вексель выписывается заемщиком.

Переводной вексель (тратта) представляет собой письменный приказ векселедателя (трассанта) трассату (плательщику) об уплате последним определенной денежной суммы третьему лицу.

Еще один вид ценных бумаг — *депозитные (сберегательные) сертификаты*. Депозитные (сберегательные) сертификаты — письменное свидетельство банка-эмитента о вкладе денежных средств, удостоверяющее право вкладчика (бенефициара) или его правопреемника на получение по истечении установленного срока суммы депозита (вклада) и процентов по нему. Эмитентами депозитных и сберегательных сертификатов могут выступать только банки. Депозитные сертификаты предназначены исключительно для юридических лиц, а сберегательные — для физических. Сертификаты должны быть срочными. Срок обращения по депозитным сертификатам (со дня выдачи сертификата до дня, когда владелец сертификата получает право востребования вклада) ограничивается одним годом. Срок обращения сберегательных сертификатов ограничивается тремя годами.

Чек — ценная бумага, содержащая письменное требование чекодателя плательщику уплатить чекодержателю указанную в ней сумму. Чеки всегда пишутся на бланках, заготавливаемых банками. Известно, что чекодателем является лицо, выдавшее чек, чекодержателем — лицо, на имя которого выписан чек, а плательщиком — банк или кредитное учреждение, в котором у чекодателя открыт счет.

Также к ценным бумагам относятся: *складское свидетельство* (документ, удостоверяющий заключенный между сторонами договор хранения) и *коносамент* (товарораспорядительный документ, удостоверяющий право его держателя распоряжаться указанным в коносаменте грузом и получить груз после завершения перевозки).

Производные ценные бумаги Производные ценные бумаги представляют собой следующую систему.

Варрант — это дополнительное свидетельство, выдаваемое вместе с ценной бумагой и дающее право на специальные льготы владельцу ценной бумаги по истечении определенного срока (например, на приобретение новых ценных бумаг).

Депозитарная расписка — это свободно обращающаяся ценная бумага, выпущенная на акции иностранной компании, депонированные в депозитарном банке. В мировой практике различают два вида депозитарных расписок: (1) американские депозитарные расписки (АДР), которые допущены к обращению только на американском фондовом рынке; (2) глобальные депозитарные расписки (ГДР), операции с которыми могут осуществляться и в других странах.

Фьючерс — это документ, предусматривающий твердое обязательство купить или продать ценные бумаги по истечении определенного срока по заранее оговоренной цене. Фьючерс является одним из финансовых инструментов учета будущей стоимости ценных бумаг. Инвестор, получающий фьючерсный контракт, соглашается купить акции в будущем, причем день покупки фиксируется и контракте. Продавец контракта соглашается продать ценные бумаги по прошествии оговоренного в контракте периода времени по сегодняшней цене. Таким образом, лицо, планирующее приобрести ценные бумаги в будущем, может избежать риска, связанного с тем, что цена на них возрастет. Однако если цена на них упадет, покупатель утрачивает возможность приобрести эти ценные бумаги по низким ценам.

Опцион — двусторонний договор о передаче права на покупку (продажу) ценных бумаг по заранее фиксированной цене в определенное время. Если цена этой ценной бумаги повышается, покупатель использует заключенный опционный контракт и покупает ценную бумагу по цене ниже рыночной. Если цена упадет, покупатель может опцион не исполнять. Таким образом, покупая опцион, инвестор получает право купить у продавца опциона или продать ему оговоренное количество ценных бумаг по согласованной цене или отказаться от своего права. За предоставляемую инвестору возможность выбора он платит продавцу опциона премию. Премия — это цена опциона, выплачиваемая покупателем продавцу против выписки опционного контракта. По срокам исполнения опцион подразделяется на два типа: (1) американский — может быть исполнен в любой день до истечения срока контракта; (2) европейский — может быть исполнен только в день истечения срока контракта.

Существует два вида опционов: (1) опцион на продажу и (2) опцион на покупку.

Опцион на продажу дает его владельцу право продать ценные бумаги или отказаться от их продажи. *Опцион на покупку* дает право

его владельцу купить ценные бумаги или отказаться от их покупки. Инвестор приобретает опцион на покупку, если ожидает повышение курса ценных бумаг, а опцион на продажу, если рассчитывает на его понижение.

Важное место на рынке занимают *государственные ценные бумаги* (ГЦБ) — долговые ценные бумаги, эмитентом которых выступает государство. По своей экономической сути все виды ГЦБ — это долговые ценные бумаги. На практике каждая самостоятельная бумага получает свое собственное название, позволяющее отличать ее от других видов: облигация, казначейский вексель, сертификат и другие.

14.3. Первичный и вторичный рынки ценных бумаг. Фондовая биржа

Первичный рынок размещения ценных бумаг Первичный рынок — это тот рынок, на котором эмитенты продают ценные бумаги инвесторам, точнее — это механизм эмиссии и первичного *размещения* эмитированных бумаг.

Законодательно первичный рынок ценных бумаг определяется как отношения, складывающиеся при эмиссии (для инвестиционных ценных бумаг) или при заключении гражданско-правовых сделок между лицами, принимающими на себя обязательства по иным ценным бумагам, и первыми инвесторами, профессиональными участниками рынка ценных бумаг, а также их представителями. Таким образом, *первичный рынок* — это рынок первых и повторных эмиссий ценных бумаг, на котором осуществляется их начальное размещение среди инвесторов.

В результате продажи акций и облигаций на первичном рынке эмитент получает необходимые ему финансовые средства, а бумаги оседают в руках первоначальных покупателей. Все остальные перепродажи бумаг образуют вторичный рынок.

Процесс эмиссии включает кроме физического изготовления ценных бумаг (если оно предусмотрено) заключение соглашения между эмитентом и консорциумом, определение способа передачи последнему ценных бумаг (продажа или передача на комиссию), а также порядок размещения среди инвесторов.

Важнейшей чертой первичного рынка размещения ценных бумаг является полное раскрытие информации для инвесторов, позволяющее сделать обоснованный выбор ценной бумаги для вложения денежных средств. Вся деятельность на первичном рынке служит для раскрытия информации: подготовка проспекта эмиссии, его регистрация и контроль государственными органами с позиций

полноты представленных данных, публикация проспекта и итогов подписки и т.д.

Механизм продажи (размещения ценных бумаг) на первичном рынке может быть разный:

(1) в непосредственном (частном) контакте без посредников;
(2) через финансовых посредников (андеррайтеров);
(3) на уличном рынке.

Частное размещение характеризуется продажей (обменом) ценных бумаг ограниченному количеству заранее известных инвесторов без публичного предложения и продажи. *Публичное предложение* — это размещение ценных бумаг при их первичной эмиссии путем публичных объявления и продажи неограниченному числу инвесторов. Соотношение между публичным предложением и частным размещением постоянно меняется и зависит от типа финансирования, который избирают предприятия в той или иной экономике, от структурных преобразований, которые проводит правительство, и других факторов. Так, в России в 1990—1995 гг. преобладало частное размещение акций (создание открытых акционерных обществ). Основная часть публичного предложения акций приходилась на банки и инвестиционные институты. С развитием масштабного процесса приватизации доля публичного предложения акций постепенно увеличивается.

Хотя эмитенты ценных бумаг могут сами разместить (т.е. продать) свои обязательства в виде ценных бумаг, сложный механизм эмиссии в условиях конкуренции, потребность в гарантированном размещении ценных бумаг требует не только больших расходов, но и профессиональных знаний, специализации, навыков. Поэтому эмитенты в подавляющем большинстве случаев прибегают к услугам *андеррайтеров* — профессиональных посредников (банков, брокеров, инвестиционных компаний), организующих и гарантирующих размещение ценных бумаг на согласованных условиях за специальное вознаграждение.

Публичная подписка или публичное размещение ценных бумаг применяется тогда, когда корпорация принимает решение превратиться из частной в публичное акционерное общество с большим количеством акционеров. Разница не просто в количестве эмитируемых акций: речь идет о контроле над предприятием, который может в этих условиях перейти от учредителей к владельцам контрольного пакета акций. Публичное предложение большого количества тиражированных акций дает эмитенту огромные средства, которые открывают возможности расширения, модернизации, диверсификации деятельности, делает компанию известной, она переходит на новый, более высокий уровень престижности.

Вторичный рынок ценных бумаг Под вторичным фондовым рынком понимаются отношения, складывающиеся при купле-продаже ранее эмитированных на первичном рынке ценных бумаг. Основу вторичного рынка составляют операции, оформляющие перераспределение сфер вложений инвесторов, а также отдельные спекулятивные операции.

Важнейшая черта вторичного рынка — это его ликвидность, т.е. возможность успешной и обширной торговли, способность поглощать значительные объемы ценных бумаг в короткое время, при небольших колебаниях курсов и при низких издержках на реализацию.

На вторичном рынке операторами являются только *инвесторы*, т.е. те, кто вкладывает средства в ценные бумаги с целью извлечения дохода. Вслед за тем, как первоначальный инвестор купил у эмитента ценные бумаги, он вправе перепродать эти бумаги другим лицам, а те в свою очередь свободны продавать их следующим вкладчикам. На вторичном рынке уже не происходит аккумулирования новых финансовых средств для эмитента, а имеет место только перераспределение ресурсов среди последующих инвесторов. Без полнокровного вторичного рынка нельзя говорить об эффективном функционировании первичного рынка. Создавая механизм для немедленной перепродажи бумаг, вторичный рынок усиливает к ним доверие со стороны вкладчиков, стимулирует их желание покупать новые фондовые ценности и тем самым способствует более полному аккумулированию ресурсов общества в интересах производства, способствует переливу капитала в наиболее эффективные отрасли хозяйства. При отсутствии вторичного рынка или его слабой организации последующая перепродажа ценных бумаг была бы невозможна или затруднена, что оттолкнуло бы инвесторов от покупки всех или части бумаг. В итоге общество осталось бы в проигрыше, так как многие, особенно новейшие предприятия и начинания, не получили бы необходимой финансовой поддержки. Акции и облигации наиболее доходных отраслей производства и целых секторов хозяйства растут в цене, увеличивают число желающих иметь эти ценные бумаги, что делает возможным выпуски новых бумаг и новое привлечение капитала.

На вторичном рынке применяется термин «*обращение ценных бумаг*». Главная функция вторичного рынка — перераспределение капитала.

Фондовая биржа Важное значение в организации рынка ценных бумаг имеет фондовая биржа. Фондовая биржа представляет собой организованную определенным образом часть рынка ценных бумаг, где с этими бумагами при посредничестве членов биржи совершаются сделки купли-продажи. Особенностью биржевой торговли яв-

ляется то, что сделки совершаются всегда в одном и том же месте, в строго определенное время — во время сеанса (или *биржевой сессии*) и по четко установленным, обязательным для всех участников правилам. Биржа создает четкую организационную структуру и механизм заключения и исполнения сделок с биржевыми ценностями, а также высоконадежную систему контроля за результатом исполнения сделок.

В мировой практике существуют различные организационно-правовые формы организации бирж. В основном биржи создаются в форме ассоциации либо акционерных обществ. В случае организации биржи в форме ассоциации или государственного учреждения с самого ее создания не ставят своей целью получение прибыли. Если же биржа существует в форме акционерного общества, то и в этом случае в уставе биржи может быть прямо указано, что биржа не преследует цели получения прибыли, и дивиденды по акциям не выплачиваются. Кроме того, в члены правления бирж могут включаться представители эмитентов и инвесторов, а иногда и государственных органов. Государство же с помощью актов, регламентирующих деятельность бирж, принимает меры, направленные на осуществление полной гласности деятельности бирж.

Деятельность фондовых бирж в России регулируется Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» № 39-ФЗ и Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг", Федеральный закон "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" и Федеральный закон "О Центральном банке"» от 18 июня 2005 г. № 61-ФЗ. Фондовой биржей может признаваться только организатор торговли на рынке ценных бумаг, не совмещающий деятельность по организации торговли с иными видами деятельности, за исключением депозитарной деятельности и деятельности по определению взаимных обязательств. Фондовые биржи и фондовые отделы товарных и валютных бирж — *организованный рынок ценных бумаг*, функционирующий на основе централизации предложений о купле-продаже ценных бумаг, выставляемых брокерами — членами биржи на основе поручений институциональных и индивидуальных инвесторов. Членами фондовой биржи могут быть любые профессиональные участники рынка ценных бумаг.

Фондовая биржа вправе устанавливать количественные ограничения числа ее членов. Неравноправное положение членов фондовой биржи, временное членство, а также сдача мест в аренду и их передача в залог лицам, не являющимся членами фондовой биржи, не допускаются. Фондовая биржа самостоятельно устанавливает размеры и порядок взимания отчислений в пользу фондовой биржи от вознаграждения, получаемого ее членами за участие в биржевых

сделках, взносов, сборов и других платежей, вносимых членами фондовой биржи за услуги, оказываемые фондовой биржей, штрафов, уплачиваемых за нарушение требований устава биржи, правил биржевой торговли и других внутренних документов фондовой биржи. Фондовая биржа самостоятельно устанавливает процедуру включения в список ценных бумаг, допущенных к обращению на бирже, процедуру листинга и делистинга.

Фондовая биржа обязана обеспечить гласность и публичность проводимых торгов путем оповещения ее членов о месте и времени проведения торгов, о списке и котировке ценных бумаг, допущенных к обращению на бирже, о результатах торговых сессий, а также предоставить другую информацию.

К обращению на фондовой бирже допускаются:

(1) ценные бумаги в процессе размещения и обращения, прошедшие предусмотренную Федеральным законом процедуру эмиссии и включенные фондовой биржей в список ценных бумаг, допускаемых к обращению на бирже в соответствии с ее внутренними документами. Ценные бумаги, не включенные в список обращаемых на фондовой бирже, могут быть объектом сделок на бирже в порядке, предусмотренном ее внутренними документами;

(2) иные финансовые инструменты в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Высшим органом биржи является общее собрание ее членов, которое решает общие финансовые и организационные вопросы и определяет правила внутреннего распорядка. В промежутках между собраниями высший орган — биржевой совет (или комитет, или наблюдательный совет), который осуществляет контроль за текущей деятельностью.

В торговле на бирже принимают участие представители членов биржи, имеющие «место» на бирже, а также штатные работники биржи. Члены биржи или их представители могут выступать на бирже в качестве брокера или дилера. *Брокер* действует в качестве поверенного или комиссионера, т.е. он заключает сделку от имени клиента или от своего имени и за счет клиента. *Дилер* осуществляет куплю-продажу ценных бумаг от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен покупки и (или) продажи с обязательством исполнения сделок по этим ценным бумагам по объявленным ценам. Основная функция дилера — поддержание фондового рынка путем формирования цен.

Брокер или дилер могут действовать в качестве *маркетмейкера*, т.е. осуществлять поддержку постоянных котировок на покупку и продажу ценной бумаги в пределах минимального спреда (разницы между ценой покупки и ценой продажи).

Участником торгов также является *маклер*. Это, как правило, штатный работник биржи, который ведет торг и оформляет сделки. Маклер должен соблюдать устав биржи и правила торговли на бирже. Все заключенные с участием маклера сделки регистрируются в специальном журнале или с помощью компьютера. После биржевой сессии участникам сделки вручаются маклерские записки или компьютерные распечатки, в которых отмечаются наименование, количество и цена купленных или проданных ценных бумаг.

Ценные бумаги попадают на биржу не автоматически, и далеко не все из них могут быть допущены на биржу. Практически во всех странах в соответствии с принятыми нормативными актами вопрос о допуске ценных бумаг решает сама биржа. И именно от биржи, а не от какого-либо другого органа зависит, будут ли те или иные ценные бумаги продаваться на бирже. Если ценные бумаги какого-либо эмитента принимаются в продаже на бирже, значит, они приняты к котировке, включаются в котировочный список и именуются листинговыми. Сама процедура допуска ценных бумаг к торговле на бирже называется *листингом*.

При процедуре листинга эмитент должен представлять финансовую отчетность на биржу ежеквартально. Если по итогам того или иного квартала он выйдет из допустимого диапазона коэффициентов, то проводится процедура *делистинга*, т.е. выведения его ценных бумаг из листингового листа. Если впоследствии финансовое положение эмитента выправится, то его ценные бумаги могут быть вновь включены в листинговый список. Естественно, что инвестору более выгодно покупать листинговые ценные бумаги, так как по ним есть дополнительная гарантия надежности эмитента.

В России, к сожалению, до сих пор отсутствует четко функционирующая система листинга ценных бумаг, а также критерии допуска того или иного вида ценной бумаги в листинг. Подобная законодательная и биржевая неопределенность позволяет недобросовестным эмитентам, особенно из числа вновь образуемых предприятий, быстро размещать свои средства, привлекая значительные инвестиционные ресурсы, опираясь только на рекламу и не предоставляя практически ни какой информации как о своей финансово-экономической, кредитной истории, так и о результатах текущей производственно-хозяйственной деятельности.

На каждой бирже процесс торговли ценными бумагами имеет свою специфику. Однако можно выделить два основных способа проведения биржевых торгов.

(1) *Открытые аукционные торги*, когда происходит непрерывное сопоставление цен на покупку и цен на продажу. Продавец постепенно снижает цену, а покупатель постепенно ее

повышает. Сделка совершается тогда, когда цены покупателя продавца сходятся.

(2) *Торговля по заказам.* Суть этого метода заключается в том, что брокеры оставляют маклерам письменные заявки на покупку и продажу с указанием цены и количества ценных бумаг. Все заказы с указанием времени поступления заказа заносятся в маклерскую книгу. В определенный момент времени прием заказов прекращается, после чего маклер сопоставляет все принятые заказы на покупку и продажу и производит оформление сделок. В настоящее время торговля по заказам осуществляется с помощью использования современной электронной техники. В зависимости от механизма организации биржевой торговли сделки совершаются на основе переговоров или записок.

Совершение сделок проходит четыре этапа: совершение сделки; сверка параметров и заключение сделки; клиринг (многосторонний клиринг); исполнение сделки.

Роль биржи зависит от емкости и разнообразия рынка ценных бумаг, банковского кредита. Фондовая биржа — это лишь часть рынка ценных бумаг, организованная и наиболее строго регулируемая. Поэтому определение основных правил торговли ценными бумагами полезно хотя бы тем, что уже на первом этапе позволяет ограничить размах незаконных операций и способов наживать денежные средства на всеобщей некомпетентности. Фондовая биржа может быть полезным экономическим инструментом, позволяющим направлять частные сбережения на долгосрочное финансирование экономического роста. Биржевые оценки прибыльности инвестиций могут служить ориентиром в процессе перераспределения инвестиционных ресурсов общества.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Охарактеризуйте особенности и функции рынка ценных бумаг.
2. Как классифицируются рынки ценных бумаг?
3. Расскажите об основных видах ценных бумаг и их особенностях.
4. Каковы основные свойства и признаки ценных бумаг?
5. В чем заключаются особенности первичного и вторичного рынков ценных бумаг?
6. Какова роль на рынке ценных бумаг эмитента, инвестора, андеррайтера, брокера, дилера и маркетмейкера?
7. Объясните, что означают термины «листинг» и «делистинг».
8. Какова роль фондовой биржи в организации рынка ценных бумаг? Охарактеризуйте ее деятельность.

Глава 15

СТРАХОВАНИЕ

15.1. Страхование как экономическая категория

Экономическая категория страхования является составной частью категории финансов. Однако если финансы в целом связаны с распределением и перераспределением финансовых ресурсов, то страхование охватывает только сферу *перераспределительных* отношений.

Для определения экономического содержания страхования можно выделить специфические признаки, характеризующие отличительные черты этой категории.

1. При страховании возникают денежные перераспределительные отношения, обусловленные наличием вероятности наступления, непредвиденных неблагоприятных событий, влекущих за собой возможность нанесения материального или иного ущерба экономическим субъектам.

2. При страховании осуществляется раскладка нанесенного ущерба между участниками страхования, которая всегда носит замкнутый характер. Возникновение таких отношений обусловлено тем, что случайный характер нанесения ущерба влечет за собой потери, которые, как правило, охватывают не все хозяйства, не всю территорию данной страны или региона, а лишь их часть. Это создает условия для возмещения ущерба путем солидарной раскладки потерь одних хозяйств между всеми заинтересованными экономическими субъектами. Чем шире круг участников страхования, тем меньшая доля в раскладке ущерба приходится на каждого страхователя. Тем самым обеспечивается достаточная концентрация денежных средств в едином фонде, и тогда становится возможным возмещение максимального ущерба при минимальных затратах каждого участника.

3. Страхование предусматривает перераспределение ущерба как в пространстве, так и во времени. При этом для эффективного тер-

риториального перераспределения средств страхового фонда в рамках одного года требуется большая территория и значительное число объектов. Раскладка ущерба во времени связана со случайным характером возникновения чрезвычайных событий: несколько лет подряд чрезвычайных событий может и не быть и точное время их наступления неизвестно.

4. Замкнутая раскладка ущерба обусловливает безвозвратность средств, мобилизованных в страховой фонд. Страховые платежи каждого субъекта, вносимые в страховой фонд, имеют только одно назначение — возмещение вероятной суммы ущерба в определенном территориальном масштабе и в течение определенном периода. Поэтому сумма страховых платежей не подлежит возврату в случае отсутствия непредвиденных и неблагоприятных событий.

Исходя из этого можно дать следующее определение.

Страхование — это совокупность экономических отношений, возникающих на основе замкнутого, безвозвратного перераспределения финансовых ресурсов во времени и в пространстве, по поводу формирования страхового фонда и его использования для возмещения вероятного ущерба, нанесенного экономическим субъектам в результате непредвиденных неблагоприятных событий.

Экономическая категория страхования проявляется на практике в качестве одного из методов формирования и использования страхового фонда. Возможны и другие методы — централизованный и децентрализованный. Централизованный метод связан с прямым законодательным выделением в бюджетной системе государства определенных финансовых резервных фондов. Именно с помощью указанного метода формируются резервные фонды отдельных бюджетов и внебюджетных фондов. Децентрализованные финансовые резервы создаются в организациях для возмещения локального ущерба и покрытия различных убытков.

Экономическая необходимость использования именно категории страхования для формирования и использования страхового фонда появляется тогда, когда государство лишено возможности широкого маневрирования финансовыми ресурсами организаций и тем более средствами отдельных граждан. Имущественная обособленность юридических лиц и домохозяйств граждан создает объективные условия для *страхования соответствующих объектов.*

В условиях плановой экономики, когда государственные предприятия не имели экономической самостоятельности и государство

могло широко маневрировать их финансовыми ресурсами, не было острой необходимости использовать страхование в качестве особого метода защиты имущества и доходов указанных предприятий. Переход к рыночной экономике делает страхование необходимым.

Страхование также связано с возмещением материального ущерба и потерь в семейных доходах.

Потери в семейных доходах, появляющиеся в связи с нетрудоспособностью граждан в период болезни, инвалидности, лечения после получения травмы от несчастного случая, в связи с достижением пенсионного возраста, с наступлением смерти кормильца или другого члена семьи, влекут за собой значительные расходы всего общества. Поэтому страхование этих доходов осуществляется в первую очередь путем организации *социального страхования* за счет общества, т.е. за счет финансовых ресурсов граждан и работодателей. Уровень соответствующих пособий и пенсий зависит от финансовых возможностей государства на каждом этапе развития общества. Оно стремится поддерживать с помощью социального страхования определенный, минимально возможный жизненный уровень семей посредством полного или частичного возмещения потерь доходов.

Для того чтобы граждане имели возможность сверх или помимо выплат и льгот по социальному страхованию удовлетворять свои социальные потребности, широко проводится *личное страхование*, страховые взносы по которому уплачиваются за счет семейных доходов.

По личному страхованию, как и по социальному, происходит возмещение материального ущерба и оказывается денежная помощь гражданам и их семьям, позволяющая полностью или частично преодолеть потери в доходах в связи с утратой здоровья застрахованным лицом или наступлением смерти члена семьи.

В качестве объекта страхования может выступать и *ответственность* организаций или граждан, связанная с возможностью нанесения ими вреда другим лицам или другими обязательствами. Потребность в возмещении понесенных потерь порождает необходимость страхования ответственности.

Сущность страхования проявляется в его функциях. Они позволяют выявить особенности страхования в составе финансов. Известно, что категория финансов выражает свою сущность прежде всего через распределительную функцию. Эта функция находит свое конкретное, специфическое проявление в функциях, присущих страхованию, — рисковой и предупредительной.

Главной является *рисковая* функция, поскольку страховой риск, как вероятность ущерба, непосредственно связан с основным назначением страхования по оказанию денежной помощи пострадавшим экономическим субъектам. Именно в рамках действия риско-

вой функции происходит перераспределение финансовых ресурсов среди участников страхования в связи с последствиями случайных событий. Страхование имеет также *предупредительную* функцию, связанную с использованием части средств страхового фонда на уменьшение степени и последствий страхового риска.

15.2. Классификация страхования

Страхование как система экономических отношений охватывает различные объекты и субъекты страховой ответственности, формы организации деятельности. Чтобы упорядочить разнообразие экономических отношений и создать единую и взаимосвязанную систему, необходима классификация страхования.

Классификация страхования представляет собой научную систему деления страхования на сферы деятельности, отрасли, подотрасли и виды, звенья которых располагаются так, что каждое последующее звено является частью предыдущего. В основу классификации страхования положены два критерия: (1) различия в организации и (2) в объектах страхования. В соответствии с этим делением применяются системы классификации по форме проведения и по объектам страхования. В более широком и конкретном смысле классификация страхования представляет собой форму выражения различий в страховщиках, сферах их деятельности, объектах страхования, категориях страхователей, объеме страховой ответственности и форме проведения страхования.

На рынке действуют специализированные страховые организации, реализующие страховой продукт по объему охвата страховых рисков в форме обязательного и добровольного страхования.

Обязательное страхование выражает гражданско-правовые отношения, связанные с образованием и использованием ресурсов страхового фонда в силу закона. Именно через издание законов государство устанавливает обязательную форму страхования. Обязательное страхование базируется на таких принципах, как законодательная основа регламентации страховых отношений, автоматичность, бессрочность, сплошной охват объектов страхования, нормирование страхового возмещения. В Российской Федерации виды, условия и порядок проведения обязательного страхования определяются действующим законодательством.

Добровольное страхование отличается от обязательного страхования тем, что гражданско-правовые отношения возникают в силу волеизъявления сторон — страховой компании и физического или юридического лица, которые закрепляются в заключаемом между

ними письменном *договоре страхования*. В удостоверение заключенного договора страхования физическому или юридическому лицу вручается *страховой полис*. Эта форма страхования не носит принудительного характера и предоставляет возможность выбора услуг на страховом рынке. Добровольное страхование носит выборочный характер, так как не все субъекты желают в нем участвовать, а для некоторых лиц может даже устанавливаться ограничение или запрет на участие.

В страховании по объектам его проведения выделяют отрасли страхования. В рыночной экономике можно выделить пять основных отраслей страхования: страхование личное, имущественное, ответственности, экономических рисков, социальное. Подобная классификация определяется перечнем объектов и рисками, подлежащими страхованию.

Личное страхование — это отрасль страхования, где в качестве объектов страхования выступают жизнь, здоровье и трудоспособность человека. Личное страхование подразделяется на страхование жизни, страхование от несчастных случаев и медицинское страхование. В этом случае во внимание принимаются признаки объекта, объем страховой ответственности и продолжительность страхования.

Имущественное страхование представляет собой отрасль страхования, в которой объектом страховых отношений выступает имущество в различных видах; его экономическое назначение — возмещение ущерба, возникшего вследствие страхового случая. Застрахованным может быть имущество, как являющееся собственностью страхователя, так и находящееся в его владении, пользовании, распоряжении. Субъектами выступают не только собственники имущества, но и другие юридические и физические лица, несущие ответственность за его сохранность. Имущественное страхование подразделяется на подотрасли по форме собственности и социальным группам страхователей. По этим признакам различают имущество экономических субъектов: государственное, частное, арендуемое и отдельных граждан. Особое значение в классификации имущественного страхования имеет выделение опасностей, не связанных между собой, на основе которых определяются виды страхования:

- страхование имущества от огня;
- страхование сельскохозяйственных культур от засухи и других стихийных бедствий;
- страхование животных от падежа и вынужденного забоя;
- страхование транспортных средств от аварий, угона и других опасностей и т.д.

Страхование ответственности — отрасль страхования, где объектом выступает ответственность перед третьими лицами, которым

может быть причинен ущерб вследствие какого-либо действия или бездействия страхователя. Через страхование ответственности реализуется страховая защита экономических интересов возможных причинителей вреда, которые в каждом данном страховом случае находят свое конкретное денежное выражение. В страховании ответственности выделяют следующие подотрасли: страхование задолженности и страхование на случай возмещения вреда, которое называют также страхованием гражданской ответственности.

Страхование экономических рисков — это отрасль страхования, где объектом является ущерб, который возникает в процессе предпринимательской деятельности. В страховании экономических рисков выделяются две подотрасли: страхование риска прямых и косвенных потерь. К прямым потерям могут быть отнесены, например, потери от недополучения прибыли, убытки от простоев оборудования, вследствие недопоставок сырья, материалов и комплектующих изделий, забастовок и других объективных причин. Косвенные — страхование упущенной выгоды, банкротство предприятия и пр.

В *социальном страховании* объектом выступает уровень дохода граждан. В его состав включаются такие подотрасли, как страхование пособий, пенсий и льгот. Организация социального страхования основывается на следующих принципах: всеобщность, универсальность, комплексность, самоокупаемость и самоуправление.

В зависимости от очередности совершения страховых сделок выделяется первичное страхование и перестрахование. *Первичное страхование* предполагает, что страховая сделка заключается между страхователем и первым по месту и времени страховщиком, который действует самостоятельно. При *перестраховании* сделка происходит между несколькими страховщиками, один из которых передает на согласованных условиях другим страховщикам часть ответственности по принятым на себя обязательствам перед страхователем. При этом перестраховщики не вступают в правовые отношения со страхователем.

15.3 Страховой рынок: структура и принципы организации

Страховой рынок — это особая система организации страховых отношений, при которой происходит купля-продажа страховых услуг как товара, формируются предложения и спрос на них. Объективной основой развития страхового рынка является возникающая в процессе воспроизводства потребность обеспечения бесперебойности этого процесса, выражающаяся в оказании денежной помощи

пострадавшим в случае наступления непредвиденных неблагоприятных событий. На страховом рынке происходят формирование и использование страхового фонда для покрытия возникающего ущерба, при этом обеспечиваются коммерческие интересы страховых организаций.

Субъекты страхового рынка Это страховщики, страхователи, застрахованные и страховые посредники.

1. *Страховщики* — это юридические лица, имеющие государственную лицензию на проведение операций по страхованию и организующие образование и расходование страхового фонда. В качестве страховщиков могут выступать государственные страховые организации, акционерные страховые общества, общества взаимного страхования и страховые пулы.

Государственные страховые компании — это организации, базирующие свою деятельность на государственной собственности. В Российской Федерации государственный сектор на страховом рынке представлен АО «Росгосстрах» с разветвленной сетью региональных дочерних компаний.

Акционерное страховое общество (общество с ограниченной ответственностью) — наиболее распространенная форма страховой компании, основанная на объединении капитала нескольких экономических субъектов. В настоящее время в России работает около 1350 страховщиков, однако только не более 20% из них обладают достаточными уставными капиталами и страховыми резервами для обеспечения нормальной коммерческой деятельности. Поэтому важная задача развития страхового рынка — повышение финансовой устойчивости большинства страховых компаний.

Общества взаимного страхования — одна из распространенных организационных структур в страховании за рубежом, при которой каждый учредитель общества одновременно выступает страхователем. Эта некоммерческая организация не ставит своей целью получение прибыли и образуется исключительно для страхования своих членов, защиты их интересов. Задача общества — предоставление его членам наиболее качественных, разнообразных и доступных по цене страховых услуг. В России взаимное страхование не получило своего развития из-за отсутствия полноценной правовой базы.

Страховой пул — это добровольное объединение страховщиков, не являющееся юридическим лицом, создаваемое на условиях солидарной ответственности его участников за исполнение обязательств, заключенных от его имени. Страховой пул создается для страхования определенных, преимущественно особо крупных, опасных и малоизвестных рисков. Деятельность пула строится на основе со-

страхования. Каждый участник получает определенную долю собранных пулом взносов и в той же доле несет ответственность по возмещению убытков. Квота членов пула определяется пропорционально переданным в общий фонд взносам. На российском страховом рынке действует ряд страховых пулов: экологический пул, пул по страхованию космических рисков, пул по страхованию ядерной ответственности, пул по медицинскому страхованию и ряд других.

2. *Страхователи* — это юридические и физические лица, имеющие страховой интерес и вступающие в отношения со страховщиком в силу закона или на основе договора. В личном и социальном страховании договор может быть заключен в пользу третьих лиц, т.е. застрахованных, которые имеют право получить компенсацию при наступлении страхового случая или выкупную сумму при досрочном расторжении договора. Кроме того, при заключении договоров страхователи могут назначить выгодоприобретателей, имеющих право получать страховые выплаты.

В качестве посредников, выполняющих функции по заключению страховых договоров, могут выступать страховые агенты и брокеры (аквизиторы), работающие как промежуточное звено между страховщиком и страхователем. Наличие посредников в страховом деле свидетельствует о достаточно высоком уровне зрелости рыночных отношений, так как повышает оперативность заключения договоров и увеличивает активы страховщика.

Страховым агентом может быть физическое или юридическое лицо, которое от имени и по поручению страховой компании занимается продажей страховых полисов, т.е. заключает и возобновляет договоры страхования, инкассирует страховую премию, оформляет документацию и в отдельных случаях выплачивает страховое возмещение. Страховыми агентами — юридическими лицами могут выступать: юридические консультации, туристические агентства, бюро брачных знакомств, нотариальные конторы и т.д., которые наряду с услугами профессионального профиля могут выполнять функции по продаже страховых полисов и заключению договоров страхования. Вся совокупность физических и юридических лиц составляет альтернативную сеть распространения услуг страховщика. Взаимоотношения между страховой компанией и страховыми агентами регулируются генеральными соглашениями о сотрудничестве или контрактами. Посреднические услуги страховых агентов оплачиваются страховщиком по твердым фиксированным ставкам в процентах от объема выполненных работ, т.е. объема поступлений страховых взносов по заключенным и действующим договорам либо

в процентах к общей страховой сумме по договорам или к количеству договоров данного вида.

Различают два варианта связи страховщика со страховыми агентами:

(1) непосредственную связь, опирающуюся на контрактные или генеральные соглашения, регламентирующие взаимоотношения сторон, их права и обязанности;

(2) систему генеральных страховых агентов, соответствующую более зрелому типу рыночных отношений. В этом случае на территории, обслуживаемой страховщиком в каждой крупной административно-территориальной единице, страховщик создает одно-два генеральных агентства, работу которых организуют страховые агенты, заключающие контракт со страховщиком.

Страховым брокером может быть физическое или юридическое лицо, выступающее в роли консультанта страхователя при заключении договора страхования с той или иной компанией. Страховой брокер в отличие от агента выступает в качестве независимого страхового лица и осуществляет свою деятельность со страхователем и страховщиком. На основе анализа обширного банка данных деятельности страховых компаний, действующих на страховом рынке, страховой брокер определяет оптимальные условия страхования для клиента и сводит его с соответствующей страховой компанией. Если в результате профессиональных усилий брокера будет заключен договор страхования со страховой компанией, то эта компания оплачивает труд брокера на комиссионных началах.

Принципы организации страхового рынка Функционирование страхового рынка основано на определенных принципах организации, обусловленных общими условиями развития и состояния экономики.

Одним из основополагающих является принцип *демонополизации* страхового дела. Реализация этого принципа означает, что страховую деятельность на рынке могут осуществлять любые страховые компании независимо от формы их собственности.

Важный принцип формирования и развития страхового рынка — *конкуренция* страховых организаций по предоставлению страховых услуг, привлечению страхователей и мобилизации денежных средств в страховые фонды. Свобода ценообразования, выраженная в свободе установления тарифных ставок под воздействием спроса и предложения, создает условия для конкуренции страховщиков за привлечение страхователей. Эта конкуренция может выражаться в предложении удобных форм для страхователей и условий заключения страховых договоров, уплаты страховых взносов и выплаты

страхового возмещения. Конкуренция страховщиков может выражаться в расширении ассортимента предлагаемых страховых услуг, ориентированных на интересы конкретных социальных и экономических групп населения.

Следующий принцип функционирования рынка — *свобода выбора* для страхователей условий предоставления страховых услуг, форм и объектов страхования. Для его реализации необходимы широкий ассортимент страховых услуг, разумное сочетание обязательной и добровольной форм страхования на рынке и постоянно расширяющиеся возможности покрытия различных видов ущерба.

Свобода предпринимательской деятельности предоставляет право любому юридическому лицу заниматься страховым делом. Но страхование — особая форма предпринимательской деятельности, которая должны обеспечить страховую защиту страхователям при наступлении неблагоприятных непредвиденных событий. Поэтому важным принципом организации страхового дела в условиях рынка является *надежность* и *гарантия* страховой защиты. Реализация этого принципа базируется на юридической основе. Механизм регистрации страховых компаний, лицензирования их деятельности и контроля государства обеспечивает соблюдение интересов страхователей и финансовую устойчивость страховых операций.

Организация страхового дела на рыночной основе повышает потребность в поступлении информации о деятельности страховщика. Принцип *гласности* позволяет страхователю осознанно решать вопрос о выборе страховой компании.

Принцип конкуренции в организации страхового дела должен в необходимых случаях сочетаться с принципом *сотрудничества* страховщиков, прежде всего при перестраховании или сострахования особо крупных или опасных рисков. Такое сотрудничество страховых организаций приводит к развитию перестрахования, к созданию страховых пулов, фондов и ассоциаций.

Страховая услуга может быть предоставлена на основе договора (в добровольном страховании) или на основе закона (в обязательном страховании). В тех случаях, когда оказание услуг необходимо с позиций общественных интересов, страхователь принуждается к приобретению страховой услуги. В добровольном страховании применяется другой подход. Страховщик стремится ограничить повышенные риски. Так, в зарубежном страховании может быть отказано в приеме на страхование владельцу автомашины, если он замечен в нарушениях правил уличного движения, или владельцу недвижимости, если он отказался выполнять требования специалиста страховой компании по обеспечению дополнительной противопо-

жарной безопасности. Акционерные страховые организации нашей страны в настоящее время только формируют свой портфель и завоевывают клиентуру, поэтому в случаях повышенного риска они предпочитают не отказывать в приеме на страхование, а использовать повышение цены на страховую услугу.

Цена страховой услуги — тарифная ставка Товаром, предлагаемым на страховом рынке, является *страховая услуга.* Ее цена получает свое выражение в страховом тарифе. Цена на страховую услугу складывается на конкурентной основе при сопоставлении спроса и предложения, но в ее основе — размер страхового возмещения и расходов на ведение дела.

В условиях конкуренции цена является объектом договора, но она всегда движется в определенных границах. Нижняя граница цены определяется принципом эквивалентности в страховых отношениях, который предусматривает равенство между поступлением платежей от страхователей и выплатами страхового возмещения. Верхняя граница цены определяется потребностями страховщика. Ее превышение ставит страховщика в невыгодную конкурентную позицию, и он теряет клиента. Цена услуги конкретного страховщика зависит от величины и структуры его страхового портфеля, качества инвестиционной деятельности, величины управленческих расходов и ожидаемой прибыли.

Цена страховой услуги, или *тарифная ставка (брутто-ставка)*, состоит из двух частей: нетто-ставки и нагрузки. Она устанавливается в денежном выражении с единицы страховой суммы или в процентах от совокупной страховой суммы.

Основная часть страхового тарифа — *нетто-ставка.* Она предназначена для формирования предстоящих страховых выплат страхователям. В основе построения нетто-ставки лежит вероятность наступления страхового случая, которая определяется на основе статистических данных, накопленных за ряд лет (тарифный период).

Нетто-ставка определяется в ходе *актуарных расчетов* — системы математических и статистических приемов, при помощи которых устанавливаются расходы, связанные со страхованием отдельных объектов, и рассчитывается тарифная ставка. Проведение актуарных расчетов связано с исследованием и группировкой страховых рисков, исчислением математической вероятности наступления страхового случая, определением частоты и степени тяжести последствий причиненного ущерба и прогнозированием их тенденций развития.

Базой для формирования нетто-ставки служит показатель убыточности страховой суммы, который определяется как отношение

суммы страхового возмещения, выплаченной за определенный период, к страховой сумме всех застрахованных объектов за этот же период. Затем рассчитывается средний показатель убыточности с поправкой на величину рисковой надбавки (вероятность отклонения показателя убыточности от его средней величины). Для этого строится динамический ряд показателей убыточности и оценивается его устойчивость с помощью показателя среднего квадратического отклонения.

Второй элемент тарифной ставки — *нагрузка*. Она включает в себя расходы страховщика на ведение дела, отчисления на предупредительные мероприятия, в резервные фонды и прибыль от проведения страховых операций. Доля нагрузки в брутто-тарифе определяется страховщиком самостоятельно.

Перечень видов страхования, которым может воспользоваться страхователь, представляет собой *ассортимент страхового рынка*. Помимо видов страхования, предлагаемых для широкого использования, в отдельных случаях могут разрабатываться индивидуальные условия страхования для конкретного объекта или страхователя.

Конъюнктура страхового рынка Положение на страховом рынке определяется действием множества факторов, важнейшими из которых являются рисковая ситуация, платежеспособность страхователей, размер страхового тарифа, объем и структура предложения страховых услуг и т.д. Условия реализации страховой услуги, складывающиеся в конкретном регионе в данное время, называются *конъюнктурой страхового рынка*. Конъюнктура характеризует в первую очередь степень сбалансированности спроса и предложения страховых услуг и в зависимости от этого может быть благоприятной или неблагоприятной как для страховщика, так и для страхователя.

Развитой рынок предполагает, что предложение опережает спрос. Объективной основой спроса на страховую услугу является потребность в страховании, которая реализуется как страховой интерес. Страховые интересы общества чрезвычайно разнообразны. Так, страховые интересы населения определяются не только уровнем материального благосостояния семьи, но и образом жизни потенциального страхователя, принадлежностью его к той или иной национальности и социальной группе, возрастом, полом и т.д.

Объективно существующая потребность в страховании не обеспечивает автоматического превращения потенциального страхователя в страхователя реального. Потенциальный страхователь лишь тогда вступит в страховые отношения, когда страховой интерес будет им осознан. Но и наличие страхового интереса не идентично спросу на страховую услугу, так как для ее приобретения потенци-

альный страхователь должен быть платежеспособным. Поэтому страховщик, предлагая свои услуги, должен показать ее экономическую целесообразность и выгодность для страхователя. Помощь страхователю в определении его страхового интереса особенно важна для всего страхового рынка нашей страны, поскольку существовавшие ранее страховые традиции утрачены, а в ряде случаев они даже не успели оформиться. Кроме того, страховая услуга должны быть построена таким образом, чтобы цена на нее соответствовала платежеспособности страхователей, для которых она предназначена.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем заключается экономическая сущность и функции страхования?
2. Объясните необходимость страхования.
3. Каковы принципы классификации страхования?
4. Определите особенности обязательного и добровольного страхования.
5. Охарактеризуйте отрасли страхования.
6. Что такое страховой рынок и каковы принципы его функционирования?
7. Назовите и охарактеризуйте участников страхового рынка.
8. Перечислите и охарактеризуйте элементы, составляющие тарифную ставку.
9. Что такое конъюнктура страхового рынка и каковы ее особенности в России?

Глава 16

ФИНАНСЫ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА

16.1. Домашнее хозяйство в экономике страны

Одной из составных частей финансов являются финансы домашнего хозяйства. Домашнее хозяйство — это хозяйство, которое ведется одним или несколькими совместно проживающими и имеющими общий бюджет людьми. В домашнем хозяйстве могут осуществляться любые виды деятельности, в результате которых создаются и используются финансовые ресурсы.

Финансы домашнего хозяйства — это совокупность экономических денежных отношений, связанных с формированием и использованием денежных средств, создаваемых в результате индивидуальной трудовой деятельности.

Домашнее хозяйство наиболее тесно связано с региональной экономикой. Финансовые ресурсы, создаваемые в этой сфере деятельности, почти полностью используются в регионе. Поэтому финансы домашнего хозяйства в наибольшей степени могут быть отнесены к территориальным финансам.

Функции финансов домашних хозяйств Финансы домашних хозяйств выполняют две основные функции:

(1) функцию *обеспечения* людей материальными и социально-культурными благами и услугами. В условиях развития рыночных отношений в стране и сокращения общественных фондов потребления роль этой функции значительно возросла;

(2) *распределительную* функцию, в рамках которой распределяется стоимость ВВП и созданного национального дохода между людьми и государством, людьми и предприятиями, между индивидуумами внутри семьи.

В условиях развития рыночных отношений роль домашнего хозяйства в экономике страны существенно возросла. Все большее количество людей стали заниматься индивидуальной трудовой деятельностью. В настоящее время в стране действуют примерно 50 млн домашних хозяйств.

Особенно велика роль домашних хозяйств в сельской местности. В 2004 г. 16,0 млн семей имели личные подсобные хозяйства, 14,5 млн — коллективные и индивидуальные сады, 4,1 млн семей — коллективные и индивидуальные огороды.

В 2004 г. в пользовании фермерских хозяйств находилось 18,7 млн га сельскохозяйственных угодий, в личном пользовании граждан — 16,1 млн га, из них в личных подсобных хозяйствах — 6,5 млн га.

Домашние хозяйства в 2004 г. произвели сельскохозяйственную продукцию на сумму 689,7 млрд руб., в том числе растениеводства — 374, 2 млрд руб., животноводства — 315,5 млрд руб., из них фермерские хозяйства — соответственно 79,1 млрд руб., 63,5 млрд руб., 15,6 млрд руб.

В общем объеме сельскохозяйственной продукции доля продукции, произведенной хозяйствами населения, составляет 51,3 %, а фермерскими хозяйствами — 5,9 %.

В производстве зерна доля хозяйств населения составляет 1,4 %, фермерских хозяйств — 17,4%; сахарной свеклы соответственно — 1,1 и 10,3%; семян подсолнечника — 1,1 и 24,5%; картофеля — 91,8 и 2,0%; овощей — 80,2 и 4,9%; скота и птицы — 53,1 и 2,2%; молока — 52,5 и 2,8%; яиц — 26,7 и 0,5%; шерсти — 57,0 и 13,5%; меда — 90,8 и 3,0%.

В 2004 г. в хозяйствах населения было произведено 33,0 млн т картофеля, 11,7 млн т овощей, 3,2 млн т плодов и ягод, 2,7 млн т скота и птицы, 16,9 млн т молока, 9,5 млрд шт. яиц, 27 тыс. т шерсти, 48 тыс. т. меда.

Ежегодно растет объем сельскохозяйственной продукции, производимой фермерскими хозяйствами. В 2004 г. они произвели 13 623 тыс. т зерна, 2252 тыс. т сахарной свеклы, 1174 тыс. т семян подсолнечника, 722 тыс. т картофеля, 709 тыс. т овощей, 109 тыс. т скота и птицы, 908 тыс. т молока, 109 млн шт. яиц, 1552 т меда.

Значительна роль домашних хозяйств и в других отраслях экономики страны.

Постоянно растет объем перевозок грузов, производимых физическими лицами, имеющими лицензии на осуществление коммерческих перевозок автомобильным транспортом. С 1995 по 2004 г. объем производимых ими перевозок вырос с 28,5 млн т до 49,7 млн т.

В общем обороте розничной торговли частная собственность стала превалирующей. В 2004 г. ее доля составляла 86,4%.

В целом в 2003 г. в домашних хозяйствах выпуск продукции и услуг по всем видам экономической деятельности составил 2 015 751 руб., или 8,6% общего выпуска.

Домашние хозяйства являются не только производителями сельскохозяйственной продукции. Важна их роль и как налогоплательщиков, в том числе налогоплательщиков местного налога — налога на землю. Их роль в поступлении этого налога в местные бюджеты постоянно растет, так как постоянно расширяются площади обрабатываемых населением земель. С 1990 по 2004 г. площади под подсобные хозяйства выросли с 3250 тыс. га до 7078 тыс. га, под коллективные и индивидуальные сады — с 676 тыс. га до 1258 тыс. га, под индивидуальные и коллективные огороды — с 379 тыс. га до 404 тыс. га.

Производственные и непроизводственные функции домашних хозяйств

В ходе осуществления людьми в рамках домашнего хозяйства производственной и экономической деятельности домашнее хозяйство выполняет две группы функций.

1. *Производственные функции домашнего хозяйства.* В эту группу входит ряд функций.

Ведение личных подсобных хозяйств (ЛПХ). При этом используются все виды земельных участков для производства сельскохозяйственной продукции. Произведенная продукция может использоваться как для внутреннего потребления, так и для внешней реализации. На современном этапе развития рыночной экономики и в условиях экономического кризиса значение ЛПХ в жизнеобеспечение населения выросло. ЛПХ стали важной базой доходов населения и территориальных финансов. В них производится от 60 до 80% всего выращиваемого в стране картофеля, свыше 60% всех овощей, здесь находится около 30% крупного рогатого скота, более 30% всех свиней, свыше 40% всех овец и коз. В этом секторе экономики отмечается более высокий уровень эффективности ведения хозяйства, чем в обобществленном хозяйстве. Так, если средняя урожайность картофеля в сельскохозяйственных предприятиях составляет 93 ц с 1 га, то в ЛПХ — от 164 до 196 ц.

Выращиваемая в ЛПХ сельскохозяйственная продукция позволяет не только обеспечивать овощами, фруктами местное население, но и вывозить их в другие регионы. Это стало существенным источником внешнего поступления финансовых ресурсов многих, в первую очередь сельскохозяйственных, регионов, где потенциал территориальных финансов находится на низком уровне.

Индивидуально-трудовая и предпринимательская деятельность (ИТД). С ней связано в основном производство в домашних усло-

виях товаров повседневного спроса для населения и выполнение ряда работ. В ходе индивидуально-трудовой деятельности выполняются следующие работы:

- пошив одежды, изготовление обуви;
- изготовление и продажа инструментов, материалов, используемых при ремонте квартир, строительстве дач и т.д.;
- изготовление и продажа изделий кустарного промысла;
- местные постоянные и сезонные промыслы;
- заготовка продуктов питания;
- приготовление кулинарных изделий;
- организация и содержание семейных предприятий (магазинов, кафе, мастерских и т.д.).

ИТД — важный сектор национальной экономики. Удельный вес продукции ИТД и мелкой предпринимательской деятельности в ВВП превышает 4%. О значимости этого вида деятельности свидетельствуют и другие цифры. Доля услуг, оказываемых населению в этой сфере, достигает 70% в общем объеме бытовых услуг. При этом доля таких услуг, как ремонт и строительство жилья, составляет более 95% в общем объеме этих услуг, ремонт и пошив одежды — более 85%, ремонт бытовых машин и радиоэлектронной аппаратуры — более 70%, ремонт и пошив обуви — примерно 60%, ремонт автотранспорта — более 40%. Все это является перспективной базой для формирования территориальных финансов.

Индивидуально-семейная торговля. Это такие виды деятельности, как перепродажа товаров по более высоким ценам; продажа накопленного мелкого ненужного имущества; торговля импортными товарами в результате «челночных операций».

2. *Экономические непроизводственные функции.* В их числе (1) сдача в аренду, в наем жилплощади, дач, земли, предметов длительного пользования, автомобилей, гаражей, сараев и т.д.; (2) приобретение и использование ценных бумаг, осуществление операций со вкладами в банки.

В рыночной экономике на основе ведения домашних хозяйств решается ряд важных задач.

Домашние хозяйства являются местом приложения труда, регулятором занятости населения. На базе ЛПХ создается семейный бизнес, который при наличии необходимых ресурсов, стартового семейного капитала, необходимого уровня профессиональной подготовки позволяет формировать рыночные отношения. Домашние хозяйства создают условия для развития конкурентных рыночных отношений.

Вместе с тем для формирования рыночных отношений и конкуренции домашние хозяйства должны иметь определенный объем финансово-имущественного потенциала. Это:

- недвижимость (земельный участок, квартира, другие здания);
- капитальные активы (оборудование, инструменты, рабочий скот);
- финансовые активы (деньги, ценные бумаги и др.);
- имущество (товары длительного пользования).

Наличие у домашних хозяйств таких активов дает им самостоятельность и возможность вести конкурентную борьбу на рынке. В целом это создает предпосылки для развития рыночных отношений в стране.

Особенно повысилось значение домашних хозяйств в условиях экономического кризиса, когда общественное производство не смогло удовлетворить жизненно важные потребности населения, которое вынуждено было все в большей мере переходить на самообеспечение. В то же время, исходя из зарубежного опыта, можно предполагать, что в перспективе домашнее хозяйство будет приобретать товарный характер. В общем объеме произведенной в стране продукции доля товаров и слуг, создаваемых в домашнем хозяйстве, постоянно растет.

16.2. Доходы и расходы домашних хозяйств

Рост объемов производства товаров и услуг, производимых в домашнем хозяйстве, способствует увеличению их доходов. Показателем, характеризующим экономическое положение домашних хозяйств, являются их *валовые доходы*. Они включают: (1) денежные доходы; (2) стоимость поступивших продуктов питания; (3) стоимость предоставленных в натуральном выражении дотаций, льгот и др.

В свою очередь, денежные доходы состоят из:

- доходов от предпринимательской деятельности;
- оплаты труда;
- социальных выплат;
- доходов от собственности.

Динамику денежных доходов населения характеризуют данные табл. 16.1.

Располагаемые денежные доходы В домашнем хозяйстве учитываются располагаемые денежные доходы, т.е. денежные доходы *за вычетом* обязательных платежей и взносов. Располагаемые денежные доходы домашних хозяйств состоят из:

(1) оплаты труда наемных работников;
(2) смешанных доходов;

(3) *доходов от собственности;*
(4) полученных социальных выплат.

Таблица 16.1. **Денежные доходы населения (млрд руб.)**

Поступления	*1995*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
Денежные доходы, всего	910,9	3983,9	5325,8	6831,0	8900,5	10 930,0
1. Доходы от предпринимательской деятельности	149,7	612,2	672,2	810,7	1066,9	1 285,5
2. Оплата труда	571,8	2501,9	3439,5	4493,9	5690,2	7 092,9
3. Социальные выплаты	119,5	551,1	808,3	1040,5	1253,4	1 407,4
4. Доходы от собственности	59,0	270,9	304,6	353,8	694,5	904,2
5. Другие доходы	10,9	47,8	101,2	132,1	195,5	240,0

Оплата труда включает денежные средства, полученные членами домашних хозяйств за выполненную ими работу по найму. Смешанный, или предпринимательский, доход — это доход, полученный домашними хозяйствами в процессе предпринимательской деятельности. Он может быть в виде прибыли или оплаты труда. Доходы от собственности состоят в основном из средств, полученных от сдачи в аренду материальных активов, принадлежащих собственникам домашних хозяйств. Кроме этого, доходы от собственности включают проценты по банковским депозитам и ценным бумагам, дивиденды по акциям, ренту и др. Домашние хозяйства выплачивают проценты по кредитам. Поэтому сальдо доходов от собственности — это разница между полученными и выплаченными доходами от собственности.

Существенной частью доходов домашних хозяйств являются полученные социальные выплаты (*трансферты*). Это пенсии, социальные пособия, страховые возмещения и другие поступления из бюджетов и внебюджетных фондов. Домашние хозяйства передают трансферты, т.е. вносят в бюджеты и внебюджетные фонды налоги, отчисления на социальное страхование и др. Поэтому сальдо текущих трансфертов — это разница между полученными и переданными трансфертами.

Динамику располагаемых доходов домашних хозяйств характеризуют данные табл. 16.2.

Таблица 16.2. **Располагаемые денежные доходы домашних хозяйств (млрд руб.)**

	2000	*2001*	*2002*	*2003*
Располагаемый доход сектора домашних хозяйств, млрд руб.	3530	4667	5946	7354
В том числе:				
оплата труда наемных работников	2945	3852	5054	6183
смешанный доход	697	864	1029	1188
сальдо доходов от собственности	211	217	288	576
сальдо текущих трансфертов	−323	−266	−424	−593

Из таблицы видно, что наибольшую часть доходов домашних хозяйств составляет оплата труда (более 80%). Доходы от собственности не достигают 10%. В то же время следует отметить опережающий рост доходов от собственности. Если оплата труда выросла в 2,1 раза, то доходы от собственности — в 2,7 раза. При этом доля доходов от собственности выросла с 6,0% в 2000 г. до 7,8% в 2003 г. Это свидетельствует о росте в доходах домашних хозяйств средств, полученных в результате нетрудовой деятельности.

В соответствии с ростом доходов населения постоянно увеличиваются и денежные расходы. Об этом свидетельствуют данные табл. 16.3.

В соответствии с функциональным назначением денежные расходы домашних хозяйств включают: (1) покупку товаров и оплату услуг; (2) обязательные платежи и добровольные взносы; (3) сбережения во вкладах, в ценных бумагах, в иностранной валюте.

Наиболее весомая часть денежных расходов домашних хозяйств — затраты на покупку товаров и оплату услуг. Их доля в денежных расходах достигает 80%.

К обязательным платежам и добровольным взносам относятся налоги с физических лиц, коммунальные платежи населения, страховые платежи и обязательные страховые взносы в Пенсионный фонд, проценты за товарный кредит и др. Доля этих платежей и взносов в денежных расходах приближается к 10%.

По мере стабилизации и укрепления экономики возрастают возможности населения для создания сберегательных резервных фондов. Население помещает свои денежные средства в виде сбережений во вклады в кредитных организациях, покупает и хранит дома иностранную конвертируемую валюту, все в больших размерах покупает ценные бумаги. Доля этих средств в денежных расходах населения постоянно растет и составляет примерно 10%.

Таблица 16.3. **Денежные расходы населения (млрд руб.)**

Расходы	*1995*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
Денежные расходы и сбережения — всего	910,9	3983,9	5325,8	6831,0	8900,5	10930,0
В том числе:						
Покупка товаров и оплата услуг	641,7	3009,2	3971,5	5001,8	6147,2	7624,4
Обязательные платежи и разнообразные взносы	50,9	309,9	473,0	586,9	737,5	1000,9
Приобретение недвижимости	1,0	47,7	75,4	119,8	180,1	255,2
Прирост финансовых активов	217,3	617,1	805,9	1122,5	1835,7	2049,5
Из него прирост, уменьшение (—) денег на руках у населения	33,1	110,1	104,0	119,2	241,2	196,1

Фактическое конечное потребление Затраты домашних хозяйств характеризуются уровнем их фактического конечного потребления, которое включает потребление товаров и услуг, оплачиваемых либо за счет средств домашних хозяйств, либо за счет социальных трансфертов.

Таким образом, затраты домашних хозяйств осуществляются в денежной и натуральной форме.

Размеры, структуру фактического конечного потребления домашних хозяйств и их динамику характеризуют данные табл. 16.4.

Из таблицы видно, что наиболее быстрыми темпами растет потребление за счет средств самих домашних хозяйств. За период 1995—2004 гг. в общем объеме конечного потребления наиболее существенно выросли денежные расходы на покупку товаров и оплату услуг (в 11,6 раза). Их удельный вес в общем объеме потребления вырос с 73,7% в 1995 г. до 79,8% в 2004 г. Доля потребления товаров и услуг в натуральной форме снизилась с 8,9 до 5,3%, а доля социальных трансфертов в натуральной форме сократилась за этот период с 17,4 до 14,9%.

В ближайшие годы произойдут изменения в доходах и расходах домашних хозяйств, а также в структуре финансовой поддержки населения государственным бюджетом и социальными фондами, что связано с заменой льгот населению денежными компенсациями

(в 2004 г. был принят Федеральный закон о монетизации льгот), а также снижением ставки единого социального налога с 35,6 до 26%. В целом прогнозируется рост реальных располагаемых денежных доходов населения до 2007 г. на 8—9%, что опережает темпы развития экономики.

Таблица 16.4. **Фактическое конечное потребление сектора домашних хозяйств (млрд руб.)**

	1995	*2000*	*2004*
Фактическое конечное потребление сектора домашних хозяйств	872	3814	9394
В том числе за счет:			
1. Расходов домашних хозяйств	720	3295	7995
Из них:			
денежные расходы на покупку товаров и оплату услуг	642	2996	7497
потребление товаров и услуг в натуральной форме	78	299	498
2. Социальных трансфертов в натуральной форме	152	518	1399

Фактическую и прогнозируемую структуру доходов и расходов населения характеризуют данные табл. 16.5.

Планируемый перевод основной части натуральных льгот в денежную форму приведет к дополнительному увеличению денежных доходов населения с одновременным увеличением расходной части баланса денежных доходов и расходов населения.

Ведущим фактором роста доходов населения выступает рост заработной платы, доля которой в структуре доходов населения и ВВП повысится.

К 2007 г. прогнозируется продолжение опережающего роста заработной платы по сравнению с ростом экономики в целом. За период 2004—2007 гг. фонд заработной платы увеличится по сравнению с 2003 г. в 2,11 раза, в то время как ВВП — в 1,84 раза (в нормальном объеме).

Рост доли фонда заработной платы в ВВП в прогнозируемом периоде является объективным процессом и обусловлен прежде всего повышением стоимости рабочей силы. Более широкие возможности по оплате труда будут стимулировать привлечение на предприятия высококвалифицированной рабочей силы, что, в свою очередь, будет способствовать росту качества выпускаемой продукции, повышению доли наукоемких и высокотехнологичных видов деятельности и, как следствие, увеличению конкурентоспособности отечественного производителя.

Таблица 16.5. **Фактическая и прогнозируемая структуры доходов и расходов населения (%)**

Показатель	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*
Фонд заработной платы	37,4	39,0	39,8—39,9	40,6—40,8	41,0—41,2
Социальные трансферты, выплаты социального характера наемным работникам	15,3	15,5	15,5—15,6	15,8—15,5	15,8
Доходы от собственности, предпринимательской деятельности и иные виды доходов	47,3	45,5	44,7—44,5	43,6—43,7	43,2—43,0
Всего денежных доходов	100	100	100	100	100
Покупка товаров и оплата услуг	71,6	71,7	71,2	70,6—70,8	70,5—70,4
Обязательные платежи и добровольные взносы	8,6	8,9	9,3—9,4	9,5—9,4	9,4—9,3
Прирост вкладов в банках, приобретение недвижимости, облигаций государственных займов, других ценных бумаг, валюты и другие расходы	19,8	19,4	19,5—19,4	19,9—19,8	20,1—20,3
Всего денежных расходов и сбережений	100	100	100	100	100
Реальные располагаемые денежные доходы населения, темп роста в процентах	113,7	109,4	108,8—109,0	107,9—108,1	107,9—108,3

Финансовые результаты В домашнем хозяйстве финансовые результаты определяются как разница между денежными поступлениями и производственными расходами. Так, в ЛПХ финансовый результат рассчитывается как *разница между доходом от производства и реализации продукции и издержками производства.* В их числе: транспортные расходы; стоимость удобрений, семян, посадочного материала; стоимость инвентаря, инструментов, техники; налоги за владение, аренду земли; стоимость кормов для скота; расходы при хранении продукции и др.

Финансовый результат при ИТД рассчитывается как *разность между доходом от производства и реализации продукции и затратами.* В их числе: налоги на предпринимательство; стоимость сырья и материалов; стоимость инструментов и оборудования; содержания и ремонт оборудования; аренда помещений; хранение и транспортировка сырья и готовой продукции; расходы по реализации продукции.

Финансовый результат при осуществлении индивидуальной семейной торговли — это *разность между торговой выручкой и следующими затратами:* стоимость приобретенных для последующей продажи товаров; налоги за право осуществления торговли; стоимость тары; стоимость хранения и транспортировки товаров; таможенные пошлины (при импорте товаров); плата за торговое место и др.

Финансовое состояние домашних хозяйств неоднозначно. С одной стороны, банковские вклады физических лиц, привлеченные кредитными организациями, в 2004 г. составили 1977,133 млн руб., в то же время задолженность по кредитам, предоставленным кредитными организациями физическим лицам, в рублях, выразились в сумме 524 812,9 млн руб., а задолженность по кредитам в иностранной валюте — 881 078,2 млн руб., т.е. общая задолженность составила 1 405 891 млн руб. Учитывая огромную массу людей, не имеющих вкладов в кредитных организациях, можно сделать вывод, что в целом финансовое состояние домашних хозяйств находится еще пока на низком уровне. В то же время следует отметить, что функционирование этого сектора экономики имеет не только экономическое значение, но и социально-политическое, поскольку при этом создаются рабочие места, обеспечивается существование миллионов людей и благоприятный социально-политический климат в стране.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Дайте характеристику домашнему хозяйству.
2. В чем заключаются функции финансов домашнего хозяйства?
3. Какова роль домашних хозяйств в экономике страны?
4. Охарактеризуйте доходы домашних хозяйств. Поясните термин «располагаемые денежные доходы».
5. Каков состав и динамика расходов домашних хозяйств? Что означает термин «фактическое конечное потребление».



УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ

Глава 17

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

17.1. Основы финансового права

Рыночная экономика при всем разнообразии ее моделей, известн в мировой практике, представляет собой социально ориентированное хозяйство, дополняемое государственным регулированием. Огромную роль как в самой структуре рыночных отношений, так и в механизме их регулирования со стороны государства играют финансы. Являясь частью рыночных экономических отношений, финансы одновременно выступают важным инструментом реализации государственной политики. Вот почему необходимо разбираться в особенностях функционирования правовых норм, регулирующих правовые отношения, учиться посредством этих норм воздействовать на общественные отношения.

Это особенно важно в современных условиях, когда проблемы финансового оздоровления России волнуют и все общество в целом, и каждого человека в отдельности. Коренные изменения в экономике, связанные с переходом к рынку, вызывают как позитивные, так и негативные изменения в обществе. В частности, наблюдается устойчивый рост преступности, в том числе и экономической направленности. Наряду с традиционными видами экономической преступности (хищениями, нарушениями в сфере торговли и т.д.) наметилась тенденция роста новых ее видов, прежде всего связанных с функционированием кредитно-денежной системы. Это многомиллионные хищения с помощью фальшивых авизо, компьютерных систем банков, злоупотребления при взаиморасчетах, конвертации валюты, уклонение от уплаты налогов и много других злоупотреблений.

Экономическая политика государства осуществляется в основном с помощью *финансово-кредитных рычагов.* Роль и значение денежных

и финансово-кредитных рычагов резко возрастают в условиях перехода и развития в стране рыночных отношений: ведь денежная и финансово-кредитная система — один из тех секторов экономики, где наиболее эффективно работают рыночные механизмы.

Вся деятельность государства по аккумуляции, перераспределению и использованию фондов денежных средств регулируется *нормами финансового права.* Для решения задач и выполнения своих функций государство образует основной фонд денежных средств — бюджет. Вопросы правового регулирования деятельности по перераспределению и аккумуляции средств в бюджет, а также во внебюджетные фонды тоже полностью относятся к сфере финансового права.

Основной рычаг государства по аккумуляции денежных средств для обеспечения функционирования государственной власти, да и общества в целом — это налоги. Поэтому нормами финансового права регулируется и институт налогов.

Кроме того, нормами финансового права регулируются отношения в области государственного кредита, т.е. отношения государственного внутреннего и внешнего долга. Этими же нормами регулируется и страховое дело. К финансовому праву относятся и нормы, регулирующие банковскую деятельность, и банковский кредит. И это вполне естественно. Ведь аккумулируется и перераспределяется вся реальная физическая масса денег, функционирующая в государстве именно через банковскую систему, с ее помощью перераспределяются и все средства государственной казны.

К финансовому праву относятся также и нормы, регулирующие денежное обращение, валютное законодательство и законодательство о расчетах, движении ценных бумаг.

Финансовое право — это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и органов местного самоуправления, необходимых для реализации их задач.

Финансовая деятельность государства Это осуществление им функций по планомерному образованию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, обеспечения обороноспособности и безопасности страны.

Основные организационно-правовые особенности финансовой деятельности состоят в следующем:

(1) от других сфер деятельности государства она отличается межотраслевым содержанием, поскольку аккумуляция и распре-

деление финансовых ресурсов затрагивают все отрасли и сферы государственного управления. Кроме того, в процессе этой деятельности государство контролирует работу органов власти и управления, а также предприятий, организаций, учреждений по реализации их задач;

(2) государство осуществляет финансовые функции (в зависимости от их содержания, роли, масштабов) в виде деятельности представительных и исполнительных (государственного управления) органов власти. Например бюджетные средства по основным направлениям жизнедеятельности государства или субъектов Федерации распределяются представительными органами, а финансовые ресурсы внутри отраслей народного хозяйства — в порядке государственного управления органами исполнительной власти;

(3) сфера финансовой деятельности относится к ведению как федеральных органов, так и субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления.

Формы финансовой деятельности государства разнообразны. В каждой из них практически выражаются действия государственных органов (и органов местного самоуправления) по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов на соответствующем уровне. По своему характеру эти формы могут быть правовыми, которые выражаются в установлении или применении норм права, и неправовыми: инструктирование финансовой службы предприятий, проведение совещаний в аппарате финансовых и налоговых органов, заседаний комитетов по бюджетно-финансовым вопросам от представительных органов власти, разъяснение финансового законодательства населению и другая организаторская работа; финансово-технические операции (расчеты платежей и ассигнований из бюджетов, объемов финансирования и кредитования), финансово-экономический анализ; подготовка материалов к финансовому планированию, прогнозированию и отчетности, т.е. все то, что имеет юридическое значение.

Финансовая деятельность государства и органов местного самоуправления основана на определенных *принципах*, т.е. основополагающих правилах и требованиях, выражающих ее наиболее существенные особенности и целенаправленность. Основное их содержание определяется Конституцией РФ, ее общими положениями об основах организации и функционирования Российской Федерации и нормами, относящимися к ее финансовой деятельности.

Среди таких принципов можно выделить следующие.

Принцип федерализма гласит, что финансовая деятельность должна быть направлена на сочетание общефедеративных интересов с интересами субъектов Федерации, обеспечивать необходимы-

ми финансовыми ресурсами выполнение функций, имеющих общее значение для Федерации в целом, а также жизнедеятельность и самостоятельность (в рамках Конституции РФ) ее субъектов.

Единство финансовой политики и денежной системы предполагает, что самостоятельность субъектов Федерации не должна выходить за рамки основ федеральной финансовой политики, а также совместно установленных общих принципов налогообложения и сборов. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов устанавливаются федеральным законом.

Единство финансовой политики — это необходимое условие гарантированного Конституцией РФ единства экономического пространства в стране и свободного перемещения финансовых средств (ст. 8), также требующее единой денежной системы.

Равноправие субъектов Федерации в области финансовой деятельности определяется ст. 5 Конституции РФ. На каждого из субъектов в равной мере распространяется федеральное финансовое законодательство. Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения каждый из субъектов Федерации осуществляет собственное правовое регулирование финансовых отношений и самостоятельную финансовую деятельность: утверждает бюджет, устанавливает налоги и т.д.

Самостоятельность финансовой деятельности органов местного самоуправления гарантирована Конституцией РФ (ст. 12, 130—133). Эти органы руководствуются в своей деятельности законодательством РФ и соответствующего субъекта Федерации. Они самостоятельно утверждают и исполняют местный бюджет, образуют и используют внебюджетные целевые фонды, устанавливают местные налоги и сборы в соответствии с упомянутым законодательством.

Социальная направленность финансовой деятельности в Российской Федерации вытекает из положений Конституции РФ, характеризующей Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7).

Распределение функций в области финансовой деятельности происходит на основе *разделения законодательной (представительной) и исполнительной власти.* Исходя из этого принципа Конституция РФ определяет полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов власти.

Участие граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления обеспечивается ст. 32 Конституции РФ, утверждающей право граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Основы принципа гласности также установлены нормами Конституции РФ, требующими официального опубликования законов, что непосредственно относится и к законам, регулирующим финансовую деятельность. Любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 15).

Принцип плановости выражается в том, что деятельность государства по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов осуществляется на основе финансовых планов, разрабатываемых в соответствии с государственными и местными планами и программами, а также планами предприятий, организаций и учреждений.

Финансово-правовые акты Конкретные правовые формы финансовой деятельности обусловлены тем, что она протекает в виде деятельности представительных и исполнительных органов власти всех уровней и организационно-правовых форм. Осуществляя финансовую деятельность, государственные органы и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции принимают *финансово-правовые акты*, посредством которых в пределах своих полномочий регулируют общественные отношения в области аккумуляции, распределения и использования финансовых ресурсов, проведения контроля за их расходованием, за выполнением финансовых планов, финансовых обязательств перед государством. В таких актах и выражаются юридические (или правовые) формы финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления.

Финансово-правовые акты — это принятые в предусмотренной форме и имеющие юридические последствия решения государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам финансовой деятельности, входящим в их компетенцию. Они устанавливают, изменяют или отменяют финансово-правовые нормы либо служат основанием для возникновения, прекращения, изменения конкретных правоотношений.

По *юридическим свойствам* финансово-правовые акты подразделяются на нормативные и индивидуальные. К *нормативным* относятся акты, которые регулируют группу однородных финансовых отношений и содержат общие правила поведения их участников, т.е. правовые нормы. Общие правила, установленные в нормативных актах, конкретизируются в *индивидуальных* финансово-правовых актах, каждый из которых предусматривает один конкретный случай, обращен к точно определенным участникам финансовых отношений, ведет к возникновению, изменению или прекращению конкретных финансовых правоотношений.

По *юридической природе* финансово-правовые акты делятся на *законодательные,* к которым относятся законы, принимаемые Государственной Думой РФ, а также законы субъектов Федерации по вопросам финансовой деятельности государства, и *подзаконные* (наиболее многочисленные), куда входят акты всех других государственных органов, основанные на законе и принятые во исполнение закона.

Характерная особенность финансово-правовых актов — наличие среди них большой группы *финансово-плановых актов.* Они принимаются в процессе финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления и содержат конкретные задания в области финансов на определенный период, т.е. являются планами по мобилизации, распределению и использованию финансовых ресурсов. К ним относятся: основной финансовый план государства — федеральный бюджет РФ, государственные бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты; финансовые планы государственных и муниципальных целевых фондов; финансово-кредитные и кассовые планы банков; финансовые планы страховых организаций; финансовые планы и сметы министерств, ведомств, других органов государственного управления; финансовые планы (балансы доходов и расходов) предприятий и объединений; сметы учреждений, организаций, обеспечиваемых из государственного и местного бюджетов.

17.2. Бюджетное право как подотрасль финансового права

Понятие, предмет и метод бюджетного права Использование бюджета в социально-экономическом развитии государства предопределяет наличие социальной группы правовых норм, регулирующих возникающие в связи с этим отношения. Такие юридические нормы образуют один из разделов финансового права — бюджетное право Российской Федерации.

Под бюджетным правом подразумевается совокупность прав народа как высшего субъекта государства через своих представителей (депутатов) в Государственной Думе рассматривать проект бюджета, утверждать государственный бюджет и контролировать его исполнение (ст. 106 Конституции РФ), причем в это право входит не только окончательное рассмотрение росписи всех государственных расходов и доходов (т.е. бюджетного плана), ее утверждение, но и права, касающиеся финансовой деятельности государства: установления, отмены или изменения налогов, регулирования денежной системы, при дефиците бюджета изыскания чрезвычайных ресурсов, в частности в форме государственного кредита.

Основу бюджетно-правового статуса государства и его территориальных подразделений составляет право государства на *самостоятельный бюджет*. Отсюда вытекает тот широкий круг бюджетных полномочий, посредством которых и осуществляется бюджетное право.

Таким образом,

бюджетное право — это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе составления, рассмотрения и утверждения проекта бюджета, исполнения бюджета, составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Бюджетное право определяет, кто должен составлять проект бюджета и в каком порядке, кто должен окончательно сводить его в единое целое, какие учреждения принимают участие в обсуждении проекта бюджета, кто его утверждает и в каком порядке.

Предметом регулирования бюджетного права являются *бюджетные общественные отношения*, возникающие в связи с образованием, распределением и исполнением бюджетов как составной части финансовой системы государства. Эти отношения отличаются спецификой содержания и целенаправленностью, формами проявления, а также контролем за образованием, распределением и использованием государственных (и муниципальных) денежных фондов (доходов). Такое содержание предмета бюджетного права обусловливает и особенности методов его регулирования, т.е. приемов и способов юридического воздействия на поведение участников финансовых отношений, на характер взаимосвязей между ними.

Основной метод финансово-правового регулирования, характерный для бюджетного права как подотрасли финансового права, — *государственно-властные предписания* одним участникам финансовых отношений со стороны других, выступающих от имени государства и наделенных соответствующими полномочиями. Такой метод свойствен и другим отраслям права, например административному, но в бюджетном праве он имеет специфику содержания и отличия по кругу органов, уполномоченных государством на властные действия. По своему содержанию эти предписания касаются порядка и размеров платежей в государственную бюджетную систему, целей использования государственных денежных средств и т.п. Этот метод способствует своевременному и в полном объеме поступлению средств в распоряжение государства, их использованию по целевому назначению в соответствии с государственными планами и программами, соблюдению режима экономии.

В настоящее время все более широкое применение в сфере регулирования бюджетных отношений получают иные методы: рекомендации, согласования и т.п., что обусловлено повышением уровня самостоятельности субъектов Федерации, местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений.

Нормы бюджетного права Как подотрасль финансового права бюджетное право состоит из правовых норм. Норма бюджетного права, как и любая правовая норма, представляет собой установленное и охраняемое государством правило поведения участников общественных отношений, выраженное в их юридических правах и обязанностях. Нормам бюджетного права присущи особенности, объективно обусловленные теми общественными отношениями, которые они призваны регулировать.

Бюджетные отношения определяют *содержание норм* бюджетного права — правила поведения в процессе бюджетных отношений. Эти правила выражаются в предоставлении участникам данных отношений юридических прав и возложении на них соответствующих юридических обязанностей, осуществление которых обеспечивает планомерное образование и использование централизованных денежных фондов (доходов) государства и органов местного самоуправления в соответствии с их задачами в конкретный период.

Содержание норм бюджетного права обусловило их в основном *императивный* (повелительный) характер. Как правило, они включают требования, выраженные в категоричной форме и не допускающие их произвольного изменения, точно определяют объемы прав и обязанностей участников бюджетных отношений. Эти права и обязанности направлены на обеспечение общегосударственных интересов, а также интересов каждого участника бюджетных отношений.

Норма бюджетного права — это установленное государством и обеспеченное мерами государственного принуждения строго определенное правило поведения в общественных бюджетных отношениях, закрепляющее юридические права и обязанности их участников.

По характеру регулируемых отношений нормы бюджетного права с определенной долей условности можно подразделить на материальные и процессуальные.

Материальные нормы бюджетного права устанавливают: бюджетное устройство и бюджетную систему Российской Федерации;

состав доходов и направления расходов бюджетной системы; полномочия по получению бюджетных доходов и т.д. Материальные нормы составляют основу бюджетного права.

Процессуальные нормы бюджетного права выполняют подчиненную, служебную роль по отношению к материальным, обеспечивая правильное их применение. Они имеют процедурный характер, регламентируют бюджетный процесс — процедуру составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов и отчетов об их исполнении.

В зависимости от способа воздействия на участников финансовых отношений, определяющего характер их юридических прав и обязанностей, нормы бюджетного права подразделяются на обязывающие, запрещающие и уполномочивающие (управомочивающие).

Обязывающие нормы бюджетного права требуют от участников бюджетных отношений совершения определенных действий, устанавливают их обязанности в сфере этих отношений. Большинство норм бюджетного права имеет именно такой характер, в чем проявляется основной метод финансово-правового регулирования — *метод властных предписаний.*

Запрещающие нормы бюджетного права содержат запрет на совершение определенных действий, устанавливают обязанность участников финансовых отношений воздержаться от них. Так, запрещено изымать из местных бюджетов дополнительно полученные органами местного самоуправления доходы и суммы превышения доходами расходов, образующиеся на конец года в результате увеличения поступлений доходов или экономии по расходам. Число запрещающих норм бюджетного права сравнительно невелико, а при регулировании бюджетных отношений преобладают нормы обязывающего характера.

Уполномочивающие нормы бюджетного права устанавливают права участников бюджетных отношений на совершение определенных самостоятельных действий в предусмотренных рамках. Они предоставляют возможность принятия самостоятельных решений в области бюджетов, но в строго установленных границах.

Норма бюджетного права включает три основных элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию, каждый из которых отражает особенности этой подотрасли финансового права. *Гипотеза* указывает на условия действия нормы бюджетного права. *Диспозиция* устанавливает содержание самого правила поведения, т.е. предписывает совершение определенных действий по образованию, распределению или использованию государственных финансовых ресурсов, выражает содержание прав и обязанностей участников бюджетных

отношений. *Санкции* определяют меры ответственности, применяемые к нарушителям требований норм бюджетного права, имеют денежный характер и содержат меры принудительного воздействия на нарушителя нормы через его денежные фонды и средства. Финансово-правовые санкции соединяют в себе правовосстановительные (пени) и карательные (штрафы) элементы.

Бюджетные правоотношения Круг отношений, возникающих по поводу образования, распределения и использования бюджетных фондов, достаточно широк. К ним, например, относятся отношения, связанные:

- с установлением бюджетного устройства и бюджетной системы РФ;
- определением структуры доходов и расходов бюджетной системы РФ и распределением их между бюджетами разных уровней;
- разграничением бюджетной компетенции между РФ, ее субъектами и органами местного самоуправления;
- организацией бюджетного процесса, т.е. установлением порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, а также составления, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении соответствующих бюджетов;
- организацией контроля за исполнением бюджетов.

Перечисленные группы общественных отношений, урегулированные нормами бюджетного права, становятся бюджетными правоотношениями. Они возникают в процессе бюджетной деятельности, т.е. деятельности по образованию, распределению и исполнению бюджетов. Особенность бюджетных правоотношений заключается в том, что круг их субъектов более узкий по сравнению с субъектным составом иных финансовых правоотношений.

Бюджетные правоотношения — это урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей, реализующими содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию централизованных государственных и муниципальных денежных фондов.

Статья 1 Бюджетного кодекса РФ относит к бюджетным правоотношения между:

(1) субъектами бюджетных правоотношений в процессах формирования доходов и осуществления расходов бюджетов

всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов, государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

(2) субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, контроля за их исполнением.

Бюджетные правоотношения имеют следующие особенности:

- они возникают в процессе планового образования, распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов;
- как и финансовые правоотношения в целом, бюджетные правоотношения являются разновидностью имущественных, поскольку возникают по поводу денежных средств, точнее, финансовых ресурсов государства;
- одной из сторон в бюджетных правоотношениях всегда выступает государство или его уполномоченный орган, органы местного самоуправления. При этом государственные органы наделены властными полномочиями: они вправе издавать предписания, обязательные для исполнения другими участниками правоотношений, но имеют и обязанности, связанные с правами других участников указанных правоотношений.

Предписания государства по образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов на определенные периоды времени конкретизируются в бюджетах и иных финансовых планах (квартальных, годовых) или в нормативах. Наличие финансового плана характерно для бюджетных правоотношений.

Возникновение, изменение и прекращение бюджетных правоотношений происходят при наличии четко определенных в правовых нормах условий или юридических фактов. Сами участники правоотношений договариваться о них не вправе.

К *юридическим фактам* в бюджетном праве относятся действия (бездействие) или события. *Действия* — это юридические факты, являющиеся результатом волеизъявления лиц. Они могут быть правомерными, т.е. отвечать требованиям закона, и неправомерными — не соответствующими им. Для бюджетных правоотношений наиболее характерны такие юридические факты, как утверждение финансовых планов. При неисполнении участниками бюджетных правоотношений своих обязанностей возникают правоотношения, связанные с применением мер ответственности (прекращение финан-

сирования при использовании средств не по целевому назначению и т.п.). *События* — это обстоятельства, не зависящие от воли людей. Правовая норма может связывать с ними возникновение, изменение или прекращение бюджетных правоотношений. Например, в связи со стихийными бедствиями, эпидемиями возникают правоотношения по поводу получения субвенций.

Субъекты бюджетных правоотношений и их компетенция Бюджетное право, регулируя относящиеся к его предмету общественные отношения, определяет круг участников или субъектов этих отношений, наделяет их юридическими правами и обязанностями, которые обеспечивают планомерное образование, распределение и использование централизованных государственных и муниципальных денежных фондов. Носители этих прав и обязанностей являются субъектами бюджетного права. Следует различать понятия «субъект бюджетного права» и «субъект (или участник) бюджетного правоотношения», хотя они во многом совпадают.

Субъекты бюджетных правоотношений можно разделить на группы:

(1) государство, национально-государственные и административно-территориальные образования;
(2) представительные и исполнительные органы государственной и местной власти;
(3) государственные и муниципальные организации;
(4) граждане и негосударственные организации.

Для субъектов бюджетных правоотношений характерны следующие признаки:

- участие в распределении доходов и расходов между бюджетами;
- участие в любой стадии бюджетного процесса в качестве одной из сторон правоотношений;
- участие в формировании доходов бюджетов;
- связь с бюджетом по линии получения из него денежных сумм в форме финансирования.

Наличие хотя бы одного из указанных признаков для субъекта бюджетных правоотношений обязательно, но могут присутствовать два или все признаки. Из этого следует, что не являются субъектами бюджетных правоотношений граждане, поскольку они не имеют необходимых признаков, а их отношения с бюджетом опосредуются либо налоговым правом, либо другими отраслями права.

Юридические права и обязанности государственных органов как субъектов бюджетного права выражают их *компетенцию* по осуществлению определенной части деятельности государства, касающей-

ся образования, распределения и использования централизованных финансовых ресурсов, подлежащую обязательной реализации.

Уровень компетенции тех или иных органов власти определяется местом этих органов в системе управления обществом и государством. Самой широкой компетенцией в области регулирования бюджетных правоотношений наделены органы государственной власти Российской Федерации.

В соответствии со ст. 7 БК РФ к компетенции органов *государственной власти Российской Федерации* относятся:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ;
- разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы, а также распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов от федеральных налогов и сборов, иных доходов федерального бюджета между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;
- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;
- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, утверждения и исполнения бюджетов, утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;
- определение основ формирования доходов, осуществления расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;
- определение основ осуществления государственных и муниципальных заимствований, а также основ управления государственным и муниципальным долгом;
- установление порядка составления и рассмотрения проекта федерального бюджета, утверждения и исполнения федерального бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления отчетности об исполнении и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- составление и рассмотрение проекта федерального бюджета, утверждение и исполнение федерального бюджета, осуществление контроля за его исполнением и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- установление федеральными законами порядка осуществления заимствований РФ, субъектами РФ и органами местного самоуправления, управления долгом РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления;

- осуществление государственных заимствований РФ и предоставление кредитов иностранным государствам, а также управление государственным долгом РФ;
- установление порядка формирования доходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- осуществление расходов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- установление порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;
- установление общих принципов и условий предоставления бюджетных кредитов;
- установление минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг;
- утверждение бюджетной классификации РФ;
- установление единых форм бюджетной документации и отчетности для бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ;
- формирование, обеспечение погашения и обслуживания внешнего долга, определение перечня и порядка осуществления государственных внешних заимствований;
- определение перечня и порядка формирования государственных внебюджетных фондов, управление их деятельностью;
- установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ.

К компетенции органов *государственной власти субъектов Российской Федерации* по ст. 8 БК РФ относятся:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов субъектов РФ, утверждения и исполнения бюджетов субъектов РФ, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ;
- составление и рассмотрение проектов бюджетов субъектов РФ и консолидированных бюджетов субъектов РФ, утверждение и исполнение бюджетов субъектов РФ, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов;

- распределение доходов от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов РФ между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами;
- определение порядка направления в бюджет субъекта РФ доходов от использования собственности субъекта РФ, доходов от налогов и сборов субъекта РФ, иных доходов бюджета субъекта РФ;
- разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетом субъекта РФ и местными бюджетами;
- установление совместно с органами государственной власти РФ порядка и условий предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов РФ;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ местным бюджетам;
- установление порядка и условий предоставления бюджетных кредитов;
- определение перечня и порядка осуществления государственных внутренних заимствований субъектов РФ;
- осуществление государственных внутренних и внешних заимствований субъекта РФ и управление государственным долгом субъекта РФ.

Особую группу составляют *органы местного самоуправления*, осуществляющие самостоятельное решение бюджетных вопросов местного значения. К их компетенции относятся:

- установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;
- составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;
- определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;
- определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;
- определение порядка осуществления муниципальных заимствований;

- осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом.

Источники бюджетного права Основной источник бюджетного права Российской Федерации — *Конституция РФ.* В соответствии с п. «з» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации находится установление общих принципов налогообложения и сборов. Статьи 101, 104, 106, 114 Конституции РФ устанавливают общие принципы рассмотрения и утверждения федерального бюджета, контроля за его исполнением. Статья 132 Конституции закрепляет право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет.

Среди специальных актов, регулирующих бюджетные отношения, — *Бюджетный кодекс* РФ. Этот документ служит целям финансового регулирования: устанавливает общие принципы бюджетного законодательства РФ, правовые основы функционирования бюджетной системы страны, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, порядок регулирования межбюджетных отношений, определяет основы бюджетного процесса в РФ, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

К источникам бюджетного права относятся и акты, регламентирующие правовое положение государственных органов, в той или иной мере имеющих отношение к формированию и использованию федерального бюджета (Указ Президента РФ «О Федеральном казначействе» и др.). На основе российского законодательства разрабатываются и принимаются нормативные акты республик в составе Российской Федерации и других ее субъектов, а также органов местного самоуправления.

Все нормативные правовые акты, упомянутые выше, не должны противоречить Бюджетному кодексу РФ. В случае возникновения таких противоречий применяются положения Бюджетного кодекса РФ.

Бюджетные отношения помимо законов регулируются также указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, приказами и письмами Министерства финансов РФ.

17.3. Основы налогового права

В Российской Федерации налоговая деятельность осуществляется в соответствии с Конституцией РФ (ст. 57, п. «3» ст. 71, ст. 132), за-

фиксировавшей основополагающие положения налогообложения и сборов, Налоговым кодексом РФ, а также законами Российской Федерации.

В соответствии со ст. 2 Налогового кодекса РФ законодательство о налогах и сборах регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

Налоговое право — это совокупность правовых норм, регулирующих особый вид общественных отношений, включающий разнообразные сферы государственных, имущественных, властно-распорядительных отношений и являющийся особенным видом финансовых отношений. Иными словами, это правовые нормы, которые в своей совокупности на началах властного юридического подчинения регулируют имущественные отношения физических и юридических лиц в налоговой сфере.

Основные принципы налогового законодательства РФ Они закреплены в ст. 3 Налогового кодекса РФ (НК РФ):

(1) принцип всеобщности налогообложения — каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы;
(2) принцип равенства налогообложения — предполагается равенство всех налогоплательщиков перед налоговым законом;
(3) принцип справедливости — учитывается фактическая способность налогоплательщика уплачивать налог при обязательности каждого участвовать в финансировании расходов государства;
(4) принцип соразмерности, или экономической сбалансированности, — учитывается сбалансированность интересов налогоплательщика и казны государства;
(5) принцип отрицания обратной силы закона — законы, изменяющие размеры налоговых платежей, не распространяются на отношения, возникшие до их принятия;
(6) принцип однократности налогообложения — один и тот же объект может облагаться налогом одного вида и только один раз за определенный законом период налогообложения;
(7) принцип льготности налогообложения — налоговые законы должны иметь правовые нормы, устанавливающие для отдельных и (или) определенных групп налогоплательщиков — как юридических, так и физических лиц — льготы по налогам, облегчающие налоговое бремя;

(8) принцип равенства защиты прав и интересов налогоплательщиков и государства — каждый из участников налоговых правоотношений имеет право на защиту своих законных прав и интересов в установленном законом порядке;

(9) принцип недискриминационности — налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и применяться поразному исходя из политических, идеологических, этнических, конфессиональных и иных различий между налогоплательщиками. Кроме того, в соответствии с п. 2 ст. 3 НК РФ не допускается устанавливать дифференцированные ставки налогов и сборов, налоговые льготы в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала.

Структура налоговых правоотношений Структура налоговых правоотношений, т.е. общественных отношений, регулируемых нормами налогового права, включает субъект, объект и содержание.

Субъектами налоговых правоотношений, или их участниками, являются: налогоплательщики (юридические и физические лица), налоговые агенты (организации — государственные налоговые инспекции и физические лица — налоговые представители), Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Министерство финансов РФ, министерства финансов республик, финансовые управления администраций краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, районов и городов, иные уполномоченные органы.

Объектом налоговых правоотношений является недвижимое и движимое имущество (материальные и нематериальные объекты).

Содержанием налоговых правоотношений выступают субъективные права и субъективные обязанности их участников.

Кроме того, НК РФ устанавливаются права и обязанности налогоплательщиков (ст. 21 и ст. 23), возможность обеспечения и защиты их прав (ст. 22), права и обязанности налоговых органов (ст. 31 и ст. 32), обязанности должностных лиц налоговых органов (ст. 33) и ответственность налоговых органов, таможенных органов и их должностных лиц (ст. 35).

Налоговые санкции В соответствии с НК РФ налоговая санкция является мерой ответственности за совершение налогового правонарушения. Налоговые санкции устанавливаются и применяются в виде денежных взысканий (штрафов) и взыскиваются с налогоплательщиков только в судебном порядке.

В НК РФ зафиксированы следующие виды правонарушений и санкций:

(1) нарушение налогоплательщиком срока постановки на учет в налоговом органе;
(2) уклонение от постановки на учет в налоговом органе (ст. 117);
(3) нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке (ст. 118);
(4) непредставление налоговой декларации (ст. 119);
(5) грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения. Под грубым нарушением правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения понимается отсутствие первичных документов, счетов-фактур, регистров бухгалтерского учета; систематическое (более одного раза в течение календарного года) несвоевременное или неправильное отражение на счетах бухгалтерского учета и в отчетности хозяйственных операций, денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов и финансовых вложений налогоплательщика;
(6) неуплата или неполная уплата сумм налога (ст. 122);
(7) невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов (ст. 123);
(8) незаконное воспрепятствование доступу должностного лица налогового органа, таможенного органа, органа государственного внебюджетного фонда на территорию или в помещение (ст. 124);
(9) непредставление налоговому органу сведений, необходимых для осуществления налогового контроля (ст. 126);
(10) неправильное несообщение (несвоевременное сообщение) лицом сведений, которые в соответствии с НК РФ это лицо должно сообщить налоговому органу (при отсутствии признаков налогового правонарушения, предусмотренного ст. 126 НК РФ).

В Уголовном кодексе РФ предусмотрена ответственность гражданина за уклонение от уплаты налога (ст. 198) и за уклонение от уплаты налогов с организации (ст. 199).

При этом уклонение гражданина от уплаты налога признается совершенным в крупном размере, если сумма неуплаченного налога превышает 200 минимальных размеров оплаты труда, а в особо крупном размере — 500 минимальных размеров оплаты труда.

Уклонение от уплаты налогов с организации (ст. 199 УК РФ) путем включения в бухгалтерские документы заведомо искаженных данных о доходах или расходах либо иным способом, совершенное в крупном размере, наказывается лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью

на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет. Уклонение от уплаты налогов с организаций признается совершенным в крупном размере, если сумма неуплаченных налогов превышает 1000 минимальных размеров оплаты труда, а в особо крупном размере — 5 тыс. минимальных размеров оплаты труда.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем заключается финансовая деятельность государства? Охарактеризуйте ее особенности и принципы.
2. Что представляют собой финансово-правовые акты и как они подразделяются?
3. Охарактеризуйте бюджетное право как отрасль финансового права.
4. Расскажите о нормах бюджетного права?
5. Что входит в компетенцию органов государственной власти РФ?
6. Что относится к компетенции органов государственной власти субъектов РФ?
7. На каких принципах строится налоговое законодательство РФ?
8. Какие налоговые санкции вы знаете?

Глава 18

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА

18.1. Финансовая политика: цели и механизм

Государство в процессе своего функционирования осуществляет политическую деятельность в различных сферах общественной жизни. Объектом этой деятельности выступают экономика в целом, а также отдельные составные элементы: цена, денежное обращение, финансы, кредит, валютные отношения и т.п.

Совокупность государственных мероприятий по использованию финансовых отношений для выполнения государством своих функций представляет собой *финансовую политику*. Содержание финансовой политики достаточно сложное, так как охватывает широкий комплекс мероприятий:

(1) разработку общей концепции финансовой политики, определение ее основных направлений, целей, главных задач;
(2) создание адекватного финансового механизма;
(3) управление финансовой деятельностью государства и других субъектов экономики.

Основу финансовой политики составляют стратегические направления, которые определяют долгосрочную и среднесрочную перспективу использования финансов и предусматривают решение главных задач, вытекающих из особенностей функционирования экономики и социальной сферы страны. Одновременно с этим государство осуществляет выбор текущих тактических целей и задач использования финансовых отношений. Они связаны с основными проблемами, стоящими перед государством в области мобилизации и эффективного использования финансовых ресурсов, регулирования экономических и социальных процессов и стимулирования передовых направлений развития производительных сил, отдельных территорий и отраслей экономики. Все эти мероприятия тесно взаимосвязаны и взаимозависимы.

Финансовая политика — составная часть экономической политики государства. В ней конкретизируются главные направления развития народного хозяйства, определяется общий объем финансовых ресурсов, их источники и направления использования, разрабатывается механизм регулирования и стимулирования финансовыми методами социально-экономических процессов.

В то же время финансовая политика — относительно самостоятельная сфера деятельности государства, важнейшее средство реализации политики государства в любой области общественной деятельности.

При выработке финансовой политики следует исходить из конкретных особенностей исторического развития общества. Она должна учитывать специфику внутренней и международной обстановки, реальные экономические и финансовые возможности страны. Учет текущих особенностей должен дополняться изучением опыта использования экономического и финансового механизма, новых тенденций развития, а также мирового опыта.

В процессе проведения финансовой политики особенно важно требование обеспечения ее взаимосвязи с другими составными частями экономической политики — кредитной, ценовой, денежной.

Оценка результатов финансовой политики государства основывается на ее соответствии интересам общества и большинства его социальных групп, а также на достигнутых результатах, вытекающих из поставленных целей и задач.

Цели финансовой политики Несмотря на все особенности формирования финансовой политики, можно выделить два целевых направления ее проведения: фискальное и регулирующее.

Любая финансовая политика в первую очередь предполагает решение *фискальных* задач государства, которые связаны с балансированием доходов и расходов государства. Оптимальной в этом случае является ситуация, при которой все расходы государства покрываются за счет его текущих обязательных доходов. Достичь такого равновесия очень трудно, так как потребности в осуществлении расходов более динамичны и, как правило, превышают возможности по сбору доходов. Поэтому государству постоянно приходится искать пути сокращения расходов или увеличения доходов. И то и другое направление является сложным с точки зрения его практического осуществления.

Особенно труден поиск дополнительных доходов, потому что это приводит к росту налогового бремени плательщиков и противоречиво влияет на всю совокупность получаемых государством доходов. Механизм воздействия налоговой нагрузки на объем поступающих доходов определяется *законом Лэффера* (рис. 18.1).

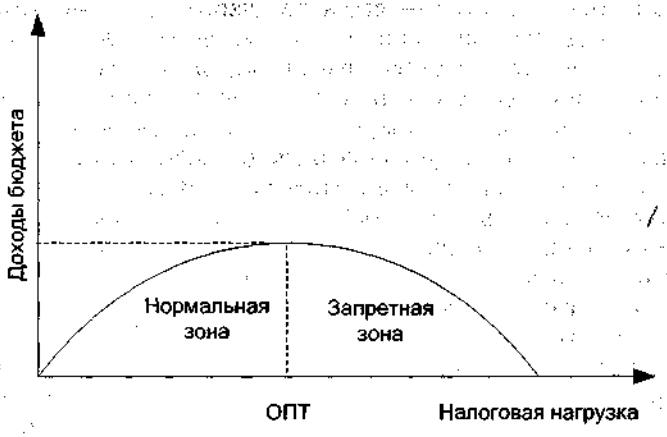


Рис. 18.1. **Кривая Лэффера**

Суть закона заключается в следующем. Первоначально рост налогового бремени приводит к увеличению доходов государства и постепенно достигается точка оптимума, которая характеризует наилучший уровень налогового изъятия, удовлетворяющий, с одной стороны, плательщиков, а с другой — государство, получающее максимум доходов. При дальнейшем повышении налогового бремени сверх оптимального уровня объем доходов сокращается и стремится к нулевой отметке при 100%-ном уровне изъятия. Такое снижение доходов происходит объективно за счет снижения стимулов развития экономической деятельности и субъективно посредством сокрытия объектов обложения и уклонения от уплаты налогов.

Данная зависимость между налоговым бременем и доходами проявляется только в условиях рыночной экономики, когда экономические субъекты свободны в выборе своего поведения. В условиях плановой экономики закон Лэффера не действует, поскольку все решения об использовании финансовых ресурсов принимаются государством единично и стимулом для производителя является не объем средств, оставшихся у него, а полнота выполнения директивного задания.

Закон представляет собой объективные взаимосвязи в поведении государства и экономических субъектов, но при этом он не определяет конкретного уровеня изъятия средств. Оптимальный уровень зависит от множества факторов, характерных для той или иной страны, среди которых экономические, социальные, политические, конкретно-исторические, психологические и др.

Балансирование доходов и расходов государства возможно также при помощи сокращения расходов, но этот процесс достаточно сложен, потому что может затрагивать интересы предпринимателей и больших социальных групп населения, что приводит к определенным социальным издержкам. Кроме того, уменьшение расходов очень часто не дает быстрого фискального эффекта, так как первоначально стимулирует увеличение смежных затрат.

Кроме фискальных целей финансовая политика предполагает проведение *регулирования* экономических процессов. Государство располагает определенными инструментами, которые оказывают влияние на интересы экономических субъектов (налоги, государственный кредит, бюджетные ассигнования, различные нормы и нормативы) и при помощи которых регулируются финансовые отношения.

К регулируемым экономическим процессам относятся: экономический рост, занятость, уровень инфляции, состояние валютного курса, развитие отдельных территорий, отраслей и предприятий. Регулирование может осуществляться государством стихийно или сознательно. Если государство не ставит перед собой специальных целей регулирования и основной задачей финансовой политики является фискальная, то в таком случае регулирование осуществляется стихийно. Однако движение финансовых ресурсов всегда оказывает влияние на интересы экономических субъектов. Положительный или отрицательный результат такого регулирования определяется случайными факторами совпадения интересов государства и экономических субъектов.

В настоящее время регулирование является *обязательным* элементом финансовой политики любого государства и сознательно используется для достижения целей экономического развития. Существует два механизма финансового регулирования: стимулирующий и рестрикционный. *Стимулирующий* механизм направлен на увеличение финансовых ресурсов экономических субъектов посредством снижения налоговых платежей и увеличения бюджетных расходов для обеспечения экономического роста и занятости населения. *Рестрикционный* механизм, наоборот, связан с сокращением денежных средств в экономике, которое достигается за счет усиления налоговой нагрузки и уменьшения бюджетного финансирования, в целях сдерживания деловой активности и стабилизации денежного обращения.

При этом возникают определенные сложности, которые связаны с выбором целей регулирования. С помощью одного и того же механизма регулирования нельзя воздействовать на все экономические процессы для достижения одновременного положительного воздействия на них. Однако выбор целей в нормальной экономиче-

ской ситуации осуществляется государством достаточно просто, так как экономический спад и рост инфляции обычно одновременно не происходят. Ценообразование бывает сложным в условиях стагфляции, когда снижение экономической активности и депрессия сочетаются с высокими темпами инфляции. В этой ситуации государству приходится делать сложный выбор: либо регулировать денежное обращение, стабилизировать цены и тем самым жертвовать экономическим ростом, либо стимулировать деловую активность и еще больше усиливать инфляцию.

Финансовые инструменты регулирования обеспечивают решение среднесрочных и долговременных задач, что связано с необходимостью наличия значительного периода времени для изменения законодательства и адаптации экономических субъектов к новым условиям деятельности.

Для оперативного воздействия на экономические процессы государство использует не финансовые, а кредитно-денежные инструменты: учетную ставку или ставку рефинансирования, прямые операции государства на кредитном, валютном и фондовом рынках и нормы обязательного резервирования средств кредитных учреждений в Центробанке.

Фискальные и регулирующие цели финансовой политики, как правило, находятся в определенном противоречии: фискальные требуют ежегодного балансирования доходов и расходов государства, а регулирующие очень часто приводят к бюджетным дефицитам в условиях стимулирования экономического роста и занятости. Однако такая ситуация временна, потому что после достижения позитивного результата обеспечивается сбалансирование бюджета и в ряде случаев формирование и накопление бюджетных профицитов. В целом осуществляется *циклическое* балансирование доходов и расходов государства, то есть покрытие бюджетных дефицитов за счет накопленных в другие годы бюджетных профицитов.

Финансовый механизм Важной составной частью финансовой политики является установление финансового механизма, при помощи которого происходит осуществление всей деятельности государства в области финансов.

Финансовый механизм представляет собой систему установленных государством форм, видов и методов организации финансовых отношений. Это формы финансовых ресурсов, методы их формирования, система законодательных норм и нормативов, которые используются при определении доходов и расходов государства, организации бюджетной системы, финансов предприятий и рынка ценных бумаг.

Финансовый механизм — наиболее динамичная часть финансовой политики. Его изменения происходят в связи с решением различных тактических задач, и поэтому финансовый механизм чутко реагирует на все особенности текущей обстановки в экономике и социальной сфере страны. Одно и то же финансовое отношение может быть организовано государством по-разному. Так, отношения, возникающие между государством и юридическими лицами по формированию бюджета, могут строиться на основе взимания налогов или неналоговых платежей. При этом система налогов может включать различный перечень прямых и косвенных, общегосударственных и местных налогов, а каждый налог будет иметь особый субъект, объект обложения, налоговую базу, ставки, льготы и другие элементы, изменяющиеся в связи с развитием налогового законодательства.

Финансовый механизм подразделяется на директивный и регулирующий. *Директивный* финансовый механизм, как правило, разрабатывается для финансовых отношений, в которых непосредственно участвует государство. В его сферу включаются налоги, государственный кредит, расходы бюджета, бюджетное финансирование, организация бюджетного устройства и бюджетного процесса, финансовое планирование.

В этом случае государством детально разрабатывается вся система организации финансовых отношений, обязательная для всех его участников. В ряде случаев директивный финансовый механизм может распространяться и на другие виды финансовых отношений, в которых государство непосредственно не участвует.

Регулирующий финансовый механизм определяет основные правила игры в конкретном сегменте финансов, не затрагивающем прямо интересы государства. Такая разновидность финансового механизма характерна для организации внутрихозяйственных финансовых отношений на частных предприятиях. В этом случае государство устанавливает общий порядок использования финансовых ресурсов, остающихся на предприятии после уплаты налогов и других обязательных платежей, а предприятие самостоятельно разрабатывает формы, виды денежных фондов, порядок их образования и направления использования.

18.2. Основные типы финансовой политики

Развитие государства связано с изменением финансовой политики. Использование того или иного типа финансовой политики определяется особенностями текущего этапа развития экономики и социальной сферы, интересами правящих партий и социальных групп и

господствующими теоретическими концепциями, влияющими на экономический и политический курс государства. Все это обеспечивает сохранение и развитие существующей в данном государстве системы общественных отношений.

Анализ применявшейся различными государствами финансовой политики позволяет выделить три ее основных типа:

(1) классический;
(2) регулирующий;
(3) планово-директивный.

До конца 20-х годов прошлого столетия основным типом финансовой политики большинства стран был *классический* ее вариант. Такая финансовая политика была основана на трудах классиков политэкономии *А. Смита* (1723—1790) и *Д. Рикардо* (1772—1823) и их последователей. Основное ее направление — невмешательство государства в экономику, сохранение свободной конкуренции, использование рыночного механизма как главного регулятора хозяйственных процессов. Следствием этого было ограничение государственных расходов и налогов, обеспечение условий для формирования и исполнения равновесного (сбалансированного) бюджета.

Финансовый механизм строился исходя из этих целей финансовой политики. Государство стремилось к уменьшению расходов бюджета, сводившихся в основном к расходам на военные цели, выплате процентов по государственному долгу и его погашению и управлению. Система налогообложения должна была создать необходимое поступление средств для обеспечения сбалансированного бюджета государства. Причем система налогов строилась в основном на косвенных и имущественных налогах, которые были достаточно просты и эффективны с точки зрения механизма их взимания. Система управления финансовой деятельностью была сосредоточена, как правило, в одном органе управления — министерстве финансов (казначействе).

Бурное развитие производительных сил поставило перед государствами еще в XIX в. вопрос об изменении подходов к финансовой политике. Особенно остро встал вопрос об этом в конце 20-х годов прошлого столетия, когда обострился весь комплекс экономических, политических и социальных проблем большинства государств. В этот период в индустриально развитых странах осуществлялся переход к *регулирующей* финансовой политике. В ее основу вначале была положена экономическая теория английского экономиста *Дж. Кейнса* (1883—1946) и его последователей. Они исходили из необходимости вмешательства и регулирования государством циклического развития экономики. Финансовая политика наряду с

ее традиционными задачами стала преследовать цель использовать финансовый механизм для регулирования экономики и социальных отношений в целях обеспечения полной занятости населения. Основными инструментами вмешательства в экономику становятся государственные расходы, за счет которых формируется дополнительный спрос. Поэтому государственные расходы обеспечивают рост предпринимательской деятельности, увеличение национального дохода и способствуют ликвидации безработицы путем финансирования создания новых рабочих мест.

Система налогов в условиях регулирующей финансовой политики кардинально изменяется. Главным механизмом регулирования становится подоходный налог, использующий прогрессивные ставки. Этот налог обеспечивает изъятие у экономических субъектов доходов, используемых в виде сбережений, что позволяет обеспечить сбалансированность бюджета государства при высоком уровне расходов. Большое внимание в финансовом механизме уделяется системе государственного кредита, на основе которого проводится политика дефицитного финансирования. Государство активно развивает применение долгосрочных и среднесрочных займов. Рынок ссудных капиталов становится вторым по значению источником доходов бюджета, а дефицит бюджета используется для регулирования экономики.

Изменяется система управления финансами. Вместо единого органа управления возникает несколько самостоятельных специализированных органов. Выделяются отдельные службы, занимающиеся планированием бюджета и бюджетных расходов, их финансированием, контролем за поступлением налогов, управлением государственным долгом.

В целом кейнсианская регулирующая финансовая политика показала свою сравнительную эффективность в индустриально развитых странах. В 30—60-х годах XX в. она обеспечила стабильный экономический рост, высокий уровень занятости и эффективную систему финансирования социальных нужд в большинстве этих стран.

В 70-х годах в основу финансовой политики была положена *неоконсервативная* стратегия, связанная с неоклассическим направлением экономической теории. Эта разновидность финансовой политики не связана с отказом от регулирования как ее цели, но *ограничивает* вмешательство государства в экономику и социальную область. Регулирование экономики становится многоцелевым. Кроме экономического роста и занятости государство регулирует денежное обращение, валютный курс, социальные факторы эконом...

структурную перестройку хозяйства и другие процессы, находящиеся в кризисном состоянии.

Финансовый механизм в этих условиях исходит из необходимости сокращения объема перераспределения национального дохода через финансовую систему, снижения бюджетного дефицита, стимулирования роста сбережений как источника производственного инвестирования. Важная роль отводится налогам. Ставится задача их сокращения и уменьшения степени прогрессивности обложения.

Следует отметить, что различные разновидности регулирующей финансовой политики тесно взаимосвязаны. Поэтому одинаковые или похожие инструменты финансового механизма применяются в различных странах, использующих как кейнсианскую, так и неоконсервативную систему регулирования, что приводит к их конвергенции.

Планово-директивная финансовая политика применялась в странах, использовавших административно-командную систему управления экономикой. Основанная на государственной собственности на средства производства, плановая система управления позволяла осуществлять прямое директивное руководство всеми сферами экономики и социальной жизни, в том числе и финансами. Цель финансовой политики в этих условиях — обеспечение максимальной концентрации финансовых ресурсов у государства (в первую очередь у центральных органов власти и управления) для их последующего перераспределения в соответствии с основными направлениями государственного плана.

Адекватно цели финансовой политики СССР строился и финансовый механизм. Основной задачей финансового механизма было создание инструментов, при помощи которых производится изъятие всех неиспользуемых в соответствии с государственным планом финансовых ресурсов. Изъятие средств производилось у государственных предприятий, населения и органов местной власти.

Для государственных предприятий был создан механизм двухканального изъятия чистого дохода (с последующими небольшими изменениями). Чистый доход государственных предприятий взимался в бюджет вначале при помощи налога с оборота в отраслях, где за счет цен, установленных государством, создавался доход в повышенных размерах (легкая, пищевая промышленность). Затем при помощи индивидуальных отчислений от прибыли (взносов свободного остатка прибыли) в бюджет поступали все излишки прибыли, которые, по мнению государства, нельзя было использовать в рамках предприятий. При этом определялся предельный размер всех расходов предприятия за счет прибыли, то есть государство полностью регулировало весь финансовый механизм государствен-

ных предприятий. В отдельные годы у государственных предприятий изымалось до 80% их чистого дохода.

Регулирование использования денежных доходов населения осуществлялось при помощи подоходного налога. Кроме того, часть средств изымалась путем размещения фактически принудительных государственных займов. Свободные средства населения, помещенные в систему сберегательных касс, также направлялись в бюджет в виде специального безоблигационного займа. Примерно такой же механизм изъятия доходов применялся для кооперативных предприятий.

Изъятие средств у местных органов власти обеспечивалось ограничением собственных источников доходов местных бюджетов. Система таких местных доходов включала небольшие по объему доходы, удельный вес которых в бюджете не превышал 10—15% от общей суммы доходов. В связи с этим уровень доходов местных бюджетов полностью зависел от объема средств, выделяемых им из вышестоящих бюджетов в порядке бюджетного регулирования.

Расходы бюджетов определялись исходя из приоритетов, установленных государственным планом. Средства выделялись на затраты, как правило, без их увязки с возможным получаемым эффектом. В связи с этим значительные ресурсы использовались непроизводительно: на финансирование оборонных отраслей народного хозяйства, «долгостроя», военных расходов и т.п. В то же время покрытие расходов на социальные нужды осуществлялось остаточным методом по минимальным нормам, что отрицательно сказывалось на развитии отраслей социальной сферы.

Управление финансами осуществлялось из единого центра — Министерства финансов, которое занималось всеми вопросами использования финансового механизма в народном хозяйстве. Других государственных управленческих органов в области финансов не существовало.

Планово-директивная финансовая политика проводилась практически во всех бывших социалистических странах. В СССР она показала свою достаточно высокую эффективность в годы, когда требовалась максимальная концентрация финансовых ресурсов для обеспечения чрезвычайных расходов государства (в годы Великой Отечественной войны, восстановления народного хозяйства и т.п.). Однако использование такой финансовой политики в условиях нормального функционирования экономики привело к отрицательным последствиям: снижению эффективности производства, замедлению развития социальной сферы общества, резкому ухудшению финансового положения государства.

18.3. Современная финансовая политика Российской Федерации

Создание рыночных отношений немыслимо без проведения принципиально новой финансовой политики. Проведение такой политики требует в первую очередь основополагающих теоретических разработок, анализа и учета действующей практики при проведении реформ с целью оперативного внесения соответствующих коррективов.

Финансовый механизм В связи с переходом к рыночным отношениям, приватизацией государственной собственности в нашей стране изменился финансовый механизм. Это нашло выражение прежде всего в переводе взаимоотношений между государством и приватизированными предприятиями на налоговую основу.

Изменились межбюджетные отношения. Территориальные бюджеты (региональные, местные) получили большую самостоятельность, в первую очередь в сфере расходования средств. Территориальные органы власти стали самостоятельно определять направления использования бюджетных ресурсов. Были внесены изменения в формирование территориальных бюджетов. В вышестоящих бюджетах (федеральном, региональных) были созданы фонды финансовой помощи, из которых в нижестоящие бюджеты стали поступать трансферты, размер которых определялся по единой методике, учитывающей налоговый потенциал и численность населения территорий.

С организацией фондового рынка изменился порядок перераспределения средств субъектами хозяйствования. Это стало возможным на основе эмиссии корпоративных ценных бумаг и их продажи и покупки на фондовых биржах.

С созданием частных страховых компаний в стране стал функционировать страховой рынок и частные страховые фонды.

Из государственного бюджета были выведены средства социального страхования и созданы государственные социальные внебюджетные фонды (пенсионный, занятости, медицинского страхования, социального страхования).

Процесс преобразований в нашей стране продолжается. В среднесрочной перспективе должны быть созданы условия для роста благосостояния граждан, сокращения масштабов бедности, поддержания устойчиво высоких темпов экономического роста на базе повышения качества человеческого капитала, развития конкуренции и повышения эффективности государственного управления.

Основные социально-экономические реформы будут направлены на повышение:

- качества жизни граждан через проведение реформ в образовании, здравоохранении, в жилищно-коммунальной сфере.

С этой целью приняты и начали реализовываться национальные проекты;

- конкурентоспособности российских компаний, в том числе путем создания среды для добросовестной конкуренции, технического регулирования и развития финансовых рынков;
- эффективности государственного управления через проведение административной реформы, совершенствование управления государственным имуществом, бюджетной реформы.

Одним из приоритетных направлений деятельности по повышению уровня жизни населения будет обеспечение доступа широких слоев населения к качественному жилью, для чего предполагается создать эффективно действующий рынок жилья на основе ипотечного кредитования и других форм финансирования жилищного строительства, обеспечить комплексность застройки, включая инженерно-коммунальную и социальную инфраструктуру.

В целях модернизации российской системы образования планируется введение новых государственных образовательных стандартов, профильного обучения в старшей школе, переход к многоуровневой системе высшего профессионального образования. Необходимо сформировать систему мониторинга и прогнозирования потребностей рынка труда в специалистах. Важной задачей является развитие систем непрерывного и дополнительного профессионального образования, обучения и переобучения военнослужащих, в том числе на базе гражданских вузов.

Для обеспечения доступности и повышения качества медицинской помощи населению, укрепления финансовой базы здравоохранения и усиления государственного контроля за целевым и рациональным использованием средств предстоит разработать и внедрить систему стандартов медицинских услуг, а также единую методику формирования тарифов на медицинские, в том числе профилактические, услуги.

В сфере развития финансовых рынков необходимо совершенствование законодательства Российской Федерации, обеспечивающего защиту прав инвесторов, дальнейшее развитие системы внутреннего корпоративного управления, использование международных стандартов финансовой отчетности. Приоритетными задачами в данной сфере являются повышение устойчивости и инвестиционной привлекательности российских банков, повышение уровня доверия вкладчиков, усиление защиты их интересов.

Важными направлениями в сфере развития малого предпринимательства станут реструктуризация действующей системы государственной поддержки малого предпринимательства, совершенствование налогового законодательства Российской Федерации в части налогообложения субъектов малого предпринимательства.

Основное направление в области поддержки территориального развития — развитие и укрепление института местного самоуправления, реализация принципов бюджетного федерализма. Эта задача будет реализовываться через четкое распределение средств федерального бюджета, выделяемых в целях стимулирования социально-экономических реформ на территориальном уровне в общем объеме финансовой поддержки территорий, развитие механизмов мониторинга территориального развития.

Административная реформа направлена на сокращение административных барьеров и вмешательства государства в экономику, разграничение функций и полномочий исполнительной власти, повышение прозрачности системы государственного управления. В рамках проведения административной реформы будет принят типовой регламент, устанавливающий порядок взаимодействия между федеральными министерствами и находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами, а также административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, определяющие порядок осуществления ими своих полномочий.

В рамках совершенствования системы управления государственным имуществом будет происходить поэтапное сокращение его избыточной части, не обеспечивающей выполнения государственных функций. В федеральной собственности в основном останется имущество, запрещенное к приватизации, а также стратегические предприятия и акционерные общества, обеспечивающие выпуск продукции стратегического назначения для обеспечения национальной безопасности.

Условием решения этих задач является *экономический рост.* Ускорение темпов экономического роста будет происходить на основе взвешенной макроэкономической политики, базирующейся на следующих принципах:

- последовательном снижении уровня инфляции;
- проведении сбалансированной денежно-кредитной политики, обеспечивающей переход к полной конвертируемости рубля без его чрезмерного укрепления;
- содействии повышению конкурентоспособности российских компаний, укреплению их позиций на внутреннем и внешнем рынках;
- поддержании сбалансированного федерального бюджета при дальнейшем снижении налоговой нагрузки на экономику и существенном повышении эффективности его расходов.

Важнейшим звеном экономической политики государства является *бюджетная политика.* В ней отражаются все его финансовые взаимоотношения с юридическими и физическими лицами. При

планировании бюджетной политики государство должно исходить из необходимости обеспечения экономической и социальной стабильности. Важнейшей задачей бюджетной политики на среднесрочную перспективу остается обеспечение общей макроэкономической сбалансированности. Проведение бюджетной политики должно основываться на следующих принципах:

- гарантированном исполнении заложенных в бюджет обязательств;
- связывании избыточной денежной ликвидности;
- последовательном сокращении расходов на обслуживание государственного долга;
- переходе от управления бюджетными затратами к управлению бюджетными результатами.

Основные направления в области *налоговой политики*:

- повышение эффективности налогового администрирования, включая снижение единой ставки налога на добавленную стоимость (НДС);
- завершение реформирования системы поимущественных налогов;
- решение проблемы налогообложения добычи и экспорта сырьевых ресурсов;
- упорядочение процедуры налоговой отчетности.

Фискальная нагрузка должна быть перераспределена с перерабатывающих секторов на добывающие, что позволит, при стимулировании роста в перерабатывающей промышленности, сблизить условия конкуренции между сырьевыми и несырьевыми секторами. С 2005 г. при высоких ценах на нефть повышены налоговые изъятия из нефтедобывающей отрасли, увеличена базовая ставка налога на добычу полезных ископаемых по нефти, изменены формулы расчета средней ставки налога, а также повышены экспортные пошлины на нефть.

Важным направлением налоговой политики остается обеспечение для всех видов предпринимательской деятельности равного налогового режима, создающего одинаковые конкурентные условия хозяйственной деятельности. На это направлено снижение ставки НДС, совершенствование механизма его возмещения для экспортеров (в частности, исключение налогообложения авансовых платежей при экспорте товаров), принятие к вычету сумм НДС, уплаченных при осуществлении капитальных вложений по мере их уплаты.

Предусматривается завершить реформу имущественных налогов. Предполагается снизить максимальную налоговую ставку по налогу на имущество физических лиц, а также изменить подход к определению налоговой базы, имея в виду приближение к реальной стоимости объектов недвижимости.

Предполагается внести принципиальные изменения в режим взимания земельного налога, определить его налоговую базу исходя из кадастровой стоимости земельных участков, дифференцировать налоговые ставки в зависимости от категорий земель, установить максимальную ставку в размере 0,3% для земель сельскохозяйственного назначения, а для остальных земель — 1,5%. Одновременно местным органам власти будет предоставлено право уменьшать указанные налоговые ставки по земельному налогу.

Основными направлениями реформирования бюджетного процесса станут: постепенный переход от управления бюджетными затратами к бюджетированию по результату, реформирование бюджетной классификации РФ и бюджетного учета, совершенствование среднесрочного финансового планирования, упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

В целях реформирования сети государственных и муниципальных учреждений и расширения форм финансирования социальных услуг предстоит оптимизировать управление действующей сетью получателей бюджетных средств, а также провести реструктуризацию сектора государственных и муниципальных учреждений.

Темп инфляции должен снижаться с 12% в 2003 г. до 5—6,5% в 2007 г. Достижение целевого уровня инфляции будет обеспечено главным образом за счет ограничения роста цен и тарифов естественных монополий и снижения темпов роста денежного предложения из-за сокращения прироста резервов Банка России при условии сохранения умеренных темпов снижения нормального курса рубля.

Политика в области внешнего долга, определенная Правительством Российской Федерации на период до 2007 г., будет направлена на постепенное сокращение сумм внешних заимствований при одновременном соблюдении Российской Федерацией установленного графика выплат по внешнему долгу.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Как вы понимаете термин «финансовая политика»?
2. Охарактеризуйте цели финансовой политики.
3. Поясните стимулирующий и рестрикционный механизмы финансового регулирования.
4. Сравните директивный и регулирующий финансовый механизм?
5. Охарактеризуйте современную финансовую политику России.
6. Назовите типы финансовой политики государства.

Глава 19

ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

19.1. Управление общественными финансами: сущность и функции

Управление финансами — это система форм, методов и приемов, с помощью которых осуществляется управления денежным оборотом и финансовыми ресурсами. В процессе управления финансами органами управления осуществляются следующие функции: финансовое планирование; оперативное управление финансами; финансовый контроль.

Финансовое планирование предусматривает составление среднесрочных и текущих планов образования и использования финансовых ресурсов. В управлении общественными финансами осуществляется составление сводных финансовых балансов, перспективных финансовых планов, проектов бюджетов, смет доходов и расходов бюджетных организаций.

Оперативное управление финансами включает комплекс действий по исполнению плановых заданий, связанных с формированием финансовых ресурсов и финансовым обеспечением мероприятий, предусмотренных плановыми документами.

Финансовый контроль предусматривает проверку законности, правильности образования денежных средств, их эффективного и целевого использования.

Управление финансами находится в темной связи с проводимой государством финансово-бюджетной политикой, с действующим финансовым механизмом. В связи с переходом к рыночным отношениям, приватизацией государственной собственности изменился финансовый механизм. Это нашло выражение прежде всего в переводе взаимоотношений между государством и приватизированными предприятиями на налоговую основу.

Изменились межбюджетные отношения. Территориальные бюджеты (региональные, местные) получили большую самостоятельность, в первую очередь в сфере расходования средств. Территориальные органы власти стали самостоятельно определять направления использования бюджетных ресурсов. Были внесены изменения в формирование территориальных бюджетов. В вышестоящих бюджетах (федеральном, региональных) были созданы фонды финансовой помощи, из которых в нижестоящие бюджеты стали поступать трансферты, размер которых определялся по единой методике, учитывающей налоговый потенциал и численность населения территорий.

Бюджетный дефицит все в большей мере стал покрываться не за счет ресурсов Центрального банка России, а на основе выпуска государственных ценных бумаг. С организацией фондового рынка изменился порядок перераспределения средств субъектами хозяйствования. Это стало возможным на основе эмиссии корпоративных ценных бумаг и их продажи и покупки на фондовых биржах.

С созданием частных страховых компаний в стране стал функционировать страховой рынок и частные страховые фонды.

Из государственного бюджета были выведены средства социального страхования и созданы государственные социальные внебюджетные фонды (пенсионный, обязательного медицинского страхования, социального страхования).

Существенные изменения произошли в управлении финансами. Были созданы новые финансовые и контрольные ведомства (Федеральная налоговая служба, Счетная палата и др.).

Все это не могло не отразиться на процессе управления финансами. Этот процесс осуществляется в первую очередь учреждениями, относящимися к представительным и исполнительным органам власти. *Представительными* органами власти, участвующими в процессе управления общественными финансами, являются государственная, республиканские, краевые, областные, городские, районные думы, депутаты которых рассматривают, утверждают бюджеты, контролируют ход их исполнения.

Исполнительные органы власти в лице Правительства РФ, территориальных администраций и подведомственных им функциональных подразделений организуют составление и исполнение территориальных бюджетов, формирование внебюджетных фондов, ведение финансовой отчетности по пополнению бюджетов, смет бюджетных учреждений, заслушивают отчеты о ходе и исполнении бюджетов, а в лице финансовых органов ведут контроль за эффективным использованием бюджетных средств.

19.2. Органы управления общественными финансами в Российской Федерации

На федеральном уровне непосредственное управление финансами осуществляется Министерством финансов РФ и учреждениями, входящими в его систему: Федеральной службой по финансовому мониторингу, Федеральной налоговой службой, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора РФ, Федеральной службой страхового надзора, функционально-отраслевыми подразделениями исполнительных органов.

Министерство финансов РФ: функции и структура В соответствии с Положением о Министерстве финансов РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ № 237 от 6 марта 1998 г., на Министерство финансов РФ возложены следующие основные функции:

- подготовка предложений и реализация мер по совершенствованию бюджетной системы РФ, развитию бюджетного федерализма и механизма межбюджетных отношений с субъектами РФ;
- разработка проектов федерального бюджета и прогноза консолидированного бюджета РФ;
- исполнение в пределах своей компетенции федерального бюджета, составление отчета об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ;
- осуществление контроля за целевым использованием средств федерального бюджета;
- подготовка предложений и реализация мер, направленных на совершенствование структуры государственных расходов;
- совершенствование методов бюджетного планирования и порядка бюджетного финансирования, осуществление методического руководства в этой сфере, а также в области составления и исполнения федерального бюджета;
- разработка и реализация единой политики формирования структуры государственных заимствований; осуществление в установленном порядке эмиссии государственных ценных бумаг;
- лицензирование деятельности страховых организаций и осуществление надзора за их деятельностью; ведение единого государственного реестра страховщиков и объединений страховщиков, а также реестра страховых брокеров;
- реализация необходимых мер по выполнению обязательств РФ по кредитным соглашениям с иностранными государствами и международными финансовыми организациями;

- установление порядка ведения бухгалтерского учета и составления отчетности об исполнении федерального бюджета, смет расходов бюджетных организаций, форм учета и отчетности по кассовому исполнению федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ.

Министерство финансов РФ принимает участие:

- в разработке прогнозов социально-экономического развития РФ на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу;
- разработке и осуществлении мер по финансовому оздоровлению и структурной перестройке экономики, поддержке и защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- подготовке предложений по основным направлениям кредитной, денежной политики РФ, улучшению состояния расчетов и платежей в экономике;
- подготовке федеральных целевых программ, обеспечивая в установленном порядке их финансирование за счет средств федерального бюджета;
- разработке и финансировании федеральных инвестиционных программ;
- разработке предложений по совершенствованию системы федеральных органов исполнительной власти и их структуры;
- разработке предложений об установлении размера ставок таможенного тарифа и порядка взимания таможенных пошлин;
- разработке порядка и осуществлении контроля за поступлением доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности;
- разработке предложений по развитию рынка ценных бумаг в РФ;
- подготовке проектов межправительственных и межгосударственных договоров в области финансовых, кредитных и валютных отношений.

Основными задачами Министерства финансов РФ являются:

- разработка и реализация стратегических направлений единой государственной финансовой политики;
- составление проекта и исполнение федерального бюджета;
- обеспечение устойчивости государственных финансов и их активного воздействия на социально-экономическое развитие страны, эффективность хозяйствования, а также осуществление мер по развитию финансового рынка;

- концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов, целевое финансирование общегосударственных потребностей;
- разработка предложений по привлечению в экономику страны иностранных кредитных ресурсов и об источниках ее погашения;
- совершенствование методов финансово-бюджетного планирования, финансирования и отчетности;
- осуществление финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и государственных внебюджетных фондов.

Министерство финансов РФ имеет следующую структуру: Центральный аппарат Министерства финансов РФ; Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральная налоговая служба; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральная служба страхового надзора; Федеральное казначейство.

В состав *Центрального аппарата Министерства финансов РФ* входят следующие департаменты и отделы.

1. Департамент бюджетной политики включает следующие отделы: Отдел бюджетного законодательства; Отдел бюджетного планирования; Отдел межгосударственных финансов; Отдел организации исполнения федерального бюджета; Сводный отдел анализа и прогнозирования доходов; Отдел анализа и прогнозирования доходов от прямых налогов и прочих платежей; Отдел анализа и прогнозирования доходов от косвенных налогов и ресурсных платежей; Отдел резервных фондов; Отдел бюджетной политики в сфере государственной службы; Отдел финансового обеспечения судебной системы; Отдел нормативного правового обеспечения государственной службы; Отдел оплаты труда государственных служащих и анализа административных расходов; Отдел методологии бюджетного учета, бюджетной отчетности и бюджетной классификации; Отдел методологии формирования расходных обязательств и исполнения бюджетов.

2. Департамент бюджетной политики в отраслях экономики включает следующие отделы: Сводный отдел; Отдел бюджетной политики в области транспорта, дорожного хозяйства и связи; Отдел бюджетной политики в сфере землепользования, недропользования и экологии; Отдел бюджетной политики в области гражданской промышленности и энергетики; Отдел бюджетной политики в области сельского хозяйства и рыболовства; Отдел бюджетной политики в области формирования федеральных целевых программ, программ развития регионов; Отдел бюджетной политики в области

жилищных субсидий и методологии финансирования бюджетных капитальных расходов.

3. Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки включает отделы: Сводный отдел; Отдел бюджетной политики в сфере образования; Отдел бюджетной политики в сфере здравоохранения и физической культуры; Отдел бюджетной политики в сфере научной и научно-технической деятельности и гражданского назначения; Отдел бюджетной политики в сфере социального обеспечения и программ государственной занятости населения; Отдел обязательного социального страхования и государственных внебюджетных фондов; Отдел бюджетной политики в сфере культуры и средств массовой информации.

4. Департамент бюджетной политики в сфере государственной военной и правоохранительной службы и государственного оборонного заказа включает отделы: Отдел сводного анализа в сфере национальной обороны, безопасности государства и правоохранительной деятельности; Отдел нормативного правового обеспечения в сфере государственной военной и правоохранительной службы; Отдел бюджетной политики в сфере национальной обороны; Отдел бюджетной политики в сфере безопасности государства и правоохранительной деятельности; Отдел бюджетной политики в сфере юстиции, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; Отдел бюджетной политики в сфере военно-технического сотрудничества; Отдел бюджетной политики в сфере государственного оборонного заказа, мобилизационной подготовки экономики и материального резерва.

5. Департамент межбюджетных отношений включает отделы: Сводный отдел; Отдел организации бюджетного процесса в субъектах РФ; Отдел мониторинга и взаимоотношений с бюджетами субъектов РФ; Отдел муниципальных образований; Отдел реформы жилищно-коммунального хозяйства; Отдел методологии межбюджетных отношений.

6. Департамент международных финансовых отношений, государственного долга и государственных финансовых активов включает отделы: Отдел международного сотрудничества; Отдел взаимоотношений с международными банками; Отдел внешнего долга; Отдел внешних активов; Отдел государственных внутренних активов; Отдел внутреннего долга; Отдел методологии и регулирования долга субъектов РФ и муниципальных образований; Отдел учета, анализа и отчетности; Отдел по управлению средствами Стабилизационного фонда.

7. Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики включает отделы: Отдел координации и контроля деятельности Фе-

деральной налоговой службы, анализа и общих вопросов; Отдел применения общих правил законодательства о налогах и сборах; Отдел налогообложения прибыли (дохода) организаций; Отдел налогообложения доходов граждан и единого социального налога; Отдел имущественных и прочих налогов; Отдел налогов и доходов от использования природных ресурсов; Отдел косвенных налогов; Отдел международного налогообложения; Отдел таможенных платежей; Отдел нормативного регулирования определения таможенной стоимости.

8. Департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности включает отделы: Отдел регулирования финансово-бюджетного надзора и финансового мониторинга; Отдел методологии бухгалтерского учета и отчетности; Отдел нормативно-правового регулирования аудиторской деятельности; Отдел регулирования аттестации, лицензирования и повышения квалификации аудиторов, координации контроля в сфере обязательного аудита и деятельности профессиональных аудиторских объединений.

9. Департамент финансовой политики включает отделы: Отдел пенсионной реформы; Отдел финансовых рынков и имущественных отношений; Отдел регулирования лотерейной деятельности и производства защищенной полиграфической продукции; Отдел регулирования страховой деятельности; Отдел организации комплексных выплат; Отдел банковской деятельности; Отдел денежно-кредитной политики.

10. Правовой департамент включает отделы: Отдел правового обеспечения государственной долговой политики, оборонного комплекса и правоохранительных органов, финансового рынка и межбюджетных отношений; Отдел правового обеспечения бюджетной политики, деятельности подведомственных организаций и систематизации нормативных актов; Отдел правового обеспечения налоговой и таможенно-тарифной политики, контроля и надзора, аудита, бухгалтерского учета и отчетности; Отдел судебной защиты.

Территориальные финансовые органы Министерства финансов РФ Территориальные финансовые органы, являясь функциональными подразделениями территориальных администраций, входят в систему Министерства финансов РФ. Этим обеспечивается единство бюджетной базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, единство порядка формирования доходов, финансирования расходов бюджетов всех уровней, ведения бухгалтерского учета средств всех звеньев бюджетной системы.

Территориальные финансовые органы обеспечивают: разработку и реализацию единой финансовой политики территориальной администрации, составление и исполнение территориального бюджета, исполнительно-распорядительные функции в сфере управления финансами территории. В соответствии с этими основными они осуществляют также следующие функции:

(1) в области *формирования единой финансовой политики*

- совершенствуют систему управления финансами области, района, города, поселения;
- совершенствуют систему аккумуляции финансовых ресурсов;
- определяют порядок формирования и использования целевых бюджетных фондов;
- формируют территориальную бюджетную политику;
- определяют порядок мобилизации доходов и финансирования расходов;
- концентрируют финансовые ресурсы на приоритетных направлениях социально-экономической деятельности развития территории;
- готовят предложения по финансовому обеспечению территориальных программ и заказов;

(2) в области *решения задач финансового воздействия на оптимизацию развития экономики и социальной сферы территории*

- осуществляют разработку финансового, налогового и кредитного механизмов финансово-экономических мер по развитию рыночных отношений, повышению эффективности экономики территории;
- участвуют в прогнозировании финансовой базы социально-экономического развития на финансовый год, среднесрочную и долгосрочную перспективы;

(3) в области управления бюджетным процессом

- формируют проекты бюджетов, обеспечивают их исполнение, корректируют бюджетные назначения с учетом динамики цен и поступлений доходов в бюджет, осуществляют контроль за исполнением бюджета, целевым и рациональным использованием средств, выделяемых из бюджета комплексам, предприятиям, учреждениям и организациям;
- совершенствуют структуру бюджетных расходов с учетом проводимых преобразований в экономике и необходимости выборочной поддержки отдельных отраслей народного хозяйства, развития социально-культурной сферы;

(4) в области *обеспечения доходов бюджета*

- готовят предложения по совершенствованию территориального налогового законодательства;

(5) в области *обеспечения эффективного взаимодействия звеньев единой финансовой системы*

- осуществляют методическое руководство деятельностью органов администрации в области финансово-бюджетного планирования, финансирования производственной и социально-культурной сфер;
- готовят предложения об укреплении территориальных финансов; координации деятельности финансовых органов и органов территориальной администрации;

(6) в области *развития и регулирования финансового рынка*

- участвуют в разработке политики формирования, функционирования и развития рынка ценных, бумаг;
- участвуют в регулировании рынка ценных бумаг, анализе финансовых аспектов развития фондового рынка и разработке предложений по его совершенствованию.

Территориальные финансовые органы определяют источники формирования территориальных целевых бюджетных фондов, а также осуществляют методическое руководство бухгалтерским учетом и отчетностью бюджетных организаций и учреждений, оказывают методическую помощь предприятиям, организациям и учреждениям, финансируемым из бюджета, по приведению их систем бухгалтерского учета и отчетности в соответствие с требованиями законодательства.

Для выполнения своих задач и функций территориальные органы финансов обладают необходимыми полномочиями. Они имеют право:

(1) получать от территориальных органов исполнительной власти, налоговых органов, предприятий и учреждений, финансируемых из территориального бюджета, сведения и материалы, необходимые для составления проекта бюджета, отчета о его выполнении;

(2) получать от распорядителей кредитов по внебюджетным средствам материалы с расходовании этих средств, планы и отчеты;

(3) получать от организаций и учреждений, в том числе банковских, сведения и материалы, необходимые для осуществления контроля за рациональным целевым расходованием средств, выделяемых из бюджета.

Задачи и функции структурных подразделений территориальных финансовых органов проиллюстрируем на примере бюджетного управления и управления доходов.

Бюджетное управление (отдел) — важнейшее структурное подразделение территориального финансового органа.

Основными его задачами являются:

(1) подготовка предложений по совершенствованию бюджетной системы и бюджетных отношений, включая межбюджетные отношения на соответствующей территории;

(2) участие в разработке и реализации единой финансовой, бюджетной политики;

(3) составление проектов территориальных бюджетов и формирование бюджетного послания глав территориальных администраций на соответствующий финансовый год;

(4) рассмотрение вопросов о целесообразности и размерах оказания финансовой помощи из бюджета различным отраслям экономики и муниципальным образованиям;

(5) участие в осуществлении финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств, выделяемых из бюджета.

В соответствии с возложенными на него задачами бюджетное управление выполняет следующие основные функции:

(1) подготавливает предложения и реализует меры по совершенствованию бюджетной системы, развитию и совершенствованию бюджетных отношений на соответствующей территории;

(2) разрабатывает проекты территориальных законов и формирует бюджетное послание на соответствующий финансовый год;

(3) готовит проекты нормативных актов по вопросам составления бюджета и прогноза на соответствующий финансовый год;

(4) составляет роспись расходов бюджета;

(5) совместно с соответствующими исполнительными органами разрабатывает предложения по определению источников финансирования расходов, связанных с предоставлением льгот и государственных гарантий в части социальной защиты отдельных категорий граждан;

(6) участвует в подготовке предложений, направленных на совершенствование структуры бюджетных расходов, улучшение состояния расчетов и платежей;

(7) осуществляет краткосрочное планирование по кассовому исполнению бюджета на следующий месяц;

(8) совместно с управлением казначейства участвует в определении лимитов бюджетных обязательств для получателей средств бюджета;

(9) составляет перспективный финансовый план;

(10) участвует в осуществлении контроля за целевым и рациональным использованием средств бюджета;

(11) участвует в подготовке предложений о состоянии дебиторской и кредиторской задолженности в отраслях народного хозяйства и бюджетной сфере;

(12) участвует в подготовке заключений по предложениям о предоставлении ссуд за счет средств бюджета;

(13) участвует в подготовке предложений по выделению средств из резервного фонда территориальной администрации на непредвиденные расходы;
(14) участвует в работе по подготовке предложений по совершенствованию механизма межбюджетных отношений с муниципальными образованиями;
(15) разрабатывает проекты нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты муниципальных образований;
(16) разрабатывает предложения о формах и объемах финансовой помощи муниципальным образованиям;
(17) составляет аналитические материалы, расчеты и отчетные данные по бюджетам муниципальных образований для осуществления финансово-бюджетного планирования и финансирования расходов;
(18) осуществляет анализ хода исполнения бюджетов муниципальных образований, рассматривает отчетность об исполнении их бюджетов, разрабатывает данные ожидаемого исполнения по доходам и расходам, подготавливает предложения об исполнении бюджетов муниципальных образований.

Управление доходов обеспечивает выполнение следующих возложенных на него задач:
(1) разработку прогноза доходов бюджета, составление прогнозных расчетов по доходам территориального бюджета на базе данных социально-экономического развития территории и оценки ожидаемых поступлений доходов в текущем году с применением индексов цен на товары (работы, услуги) материального производства и потребительского рынка. Разработку проекта доходов бюджета;
(2) анализ выполнения плана доходов и участие в разработке мероприятий по обеспечению его выполнения;
(3) систематизацию нормативных актов по вопросам налогообложения;
(4) осуществление налоговой политики на территории.

Управление доходов осуществляет следующие функции:
(1) планирует поступления налоговых и неналоговых доходов;
(2) анализирует экономические показатели, необходимые для прогнозирования поступлений доходов;
(3) составляет проекты планов поступлений доходов;
(4) вносит в течение года в установленном порядке уточнения в доходную часть областного бюджета;
(5) участвует в составлении перспективного финансового плана по доходам;
(6) осуществляет анализ отчетности территориальных органов Федеральной налоговой службы в сопоставлении с данными месячного отчета об исполнении территориального бюджета;
(7) анализирует данные о недоимке, отсроченных платежах в территориальный бюджет на основании отчетности органов Федеральной налоговой службы;
(8) принимает участие в разработке ставок налогов, которые в соответствии с действующим налоговым законодательством устанавливаются субъектами РФ;

(9) обобщает, анализирует материалы и составляет объяснительные записки к проекту территориального бюджета и его исполнению в разрезе доходных источников;
(10) рассматривает заявления организаций по предоставлению отсрочек и рассрочек платежей по налогам и сборам, курируемым управлением, ведет их регистрацию и учет;
(11) рассматривает заявления и жалобы граждан по вопросам, относящимся к компетенции управления;
(12) участвует в пределах компетенции управления в осуществлении расчетов по погашению задолженности по платежам в территориальный бюджет;
(13) участвует в работе комиссий Думы при рассмотрении и утверждении бюджета, законопроектов по налогообложению и предоставлению льгот;
(14) участвует в разработке предложений по совершенствованию налоговой политики, исходя из необходимости обеспечения условий для осуществления производственно-хозяйственной деятельности предприятиями, организациями и предпринимательской деятельности гражданами и социально справедливого перераспределения доходов;
(15) взаимодействует с территориальными органами Министерства экономики и социального развития РФ в целях увязки прогноза доходной части бюджета с прогнозом социально-экономического развития территории.

Территориальные органы Федеральной налоговой службы: задачи и функции Территориальными органами Федеральной налоговой службы являются налоговые инспекции по соответствующей территории (республике, краю, области, городу, району). Главные задачи налоговых инспекций: (1) контроль за соблюдением налогового законодательства; (2) контроль за правильностью начисления и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других платежей, установленных законодательством.

Налоговые инспекции выполняют следующие функции:
(1) ведут в установленном порядке учет налогоплательщиков;
(2) представляют финансовым органам и органам казначейства сведения о фактически поступивших суммах налогов и платежей;
(3) осуществляют возврат излишне взысканных и уплаченных налогов и других обязательных платежей в бюджет;
(4) анализируют отчетные, статистические данные и результаты проверок на местах, подготавливают на их основе предложения о разработке инструктивных методических указаний и других документов по применению законодательных актов о налогах и других платежах в бюджет;

(5) производят на предприятиях, в учреждениях и организациях, основанных на любых формах собственности, у граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства проверки денежных документов, регистров бухгалтерского учета, отчетов, планов, смет, деклараций и иных документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и других платежей в бюджет;

(6) ведут учет и оценку конфискованного, бесхозяйного имущества, имущества, перешедшего по праву наследования к государству, и кладов;

(7) координируют проведение с правоохранительными и контролирующими республиканскими органами мероприятий по усилению контроля за соблюдением законодательства о налогах и других платежах в бюджет;

(8) контролируют своевременность представления плательщиками бухгалтерских отчетов и балансов, налоговых расчетов, отчетов, деклараций и других документов, связанных с исчислением и уплатой платежей в бюджет, а также проверяют достоверность этих документов в части правильности определения прибыли, дохода, иных объектов обложения и исчисления налогов и других платежей в бюджет;

(9) передают правоохранительным органам материалы по фактам нарушений, за которые предусмотрена уголовная ответственность;

(10) предъявляют в суд и арбитражный суд иски: (а) о ликвидации предприятия любой организационно-правовой формы по основаниям, установленным законодательством РФ, о признании регистрации предприятия недействительной в случаях нарушения установленного порядка создания предприятия или несоответствия учредительных документов требованиям законодательства и взыскании доходов, полученных в этих случаях; (б) о признании сделок недействительными и взыскании в доход государства всего полученного по таким сделкам; (в) о взыскании неосновательно приобретенного не по сделке, а в результате других незаконных действий;

(11) обеспечивают правильность применения финансовых санкций, предусмотренных законодательством РФ и республик в ее составе за нарушение обязательств перед бюджетом, административных штрафов за эти нарушения, допущенные должностными лицами предприятий, учреждений, организаций и гражданами, и своевременность взыскания средств по ним;

8. Отдел ресурсных платежей.
9. Отдел косвенных налогов.
10. Отдел налогообложения прибыли (дохода).
11. Отдел налогообложения физических лиц.
12. Отдел единого социального налога (взноса).
13. Отдел оперативного контроля и применения.
14. Отдел контроля в сфере производства и оборота алкогольной и табачной продукции.
15. Контрольно-ревизионный отдел.

В районных налоговых инспекциях и в инспекциях небольших городов число подразделений существенно меньше.

19.3. Информатизация в бюджетной системе РФ

Одним из важных факторов эффективности управления экономическими процессами является развитие *автоматизированных информационных систем* (АИС). Рост информационных потоков в области финансов, в деятельности финансовых органов требует разработки и внедрения в практику АИС «Финансы», т.е. системы, объединяющей работников финансовых органов, специалистов в области информационных технологий и электронно-вычислительную технику для решения функциональных задач, возложенных на финансовые органы по осуществлению бюджетного процесса.

АИС «Финансы» начала разрабатываться с середины 70-х годов, сначала в НИФИ Минфина СССР, а затем в созданном в 1977 г. Главном вычислительном центре Министерства финансов.

В соответствии со структурой финансовой системы страны в различных ее звеньях (в центральных, региональных и местных финансовых органах) используются следующие программные продукты.

Программный продукт	*Пользователи*
1	2
Автоматизированная система использования сметы финансового органа (АСИСФ «Смета»)	Территориальные финансовые органы
Автоматизированная система финансовых расчетов (АРМ «Финансы»)	Территориальные финансовые органы
Расчет пособий на выплату ежемесячных пособий на детей по регионам	Центральный аппарат Минфина РФ
Свод уточненных годовых и квартальных планов по бюджетам субъектов РФ	–// –
Свод проекта расходов федерального бюджета на основе заявок министерств и ведомств	Центральный аппарат Минфина РФ

(12) производят осмотр, фиксацию содержания и изъятия у предприятий, учреждений и организаций документов, свидетельствующих о сокрытии (занижении) прибыли (дохода) или иных объектов от налогообложения.

(13) получают от предприятий, учреждений, организаций, финансовых органов и банков документы, на основании которых ведут оперативно-бухгалтерский учет (по каждому плательщику и виду платежа) сумм налогов и других платежей, подлежащих уплате и фактически поступивших в бюджет, а также сумм финансовых санкций и административных штрафов;

(14) приостанавливают операции предприятий, учреждений, организаций и граждан по расчетным и другим счетам в банках и иных финансово-кредитных учреждениях в случаях непредставления (или отказа представить) государственным налоговым инспекциям и их должностным лицам бухгалтерских отчетов, балансов, расчетов, деклараций и других документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и иных обязательных платежей в бюджет;

Система налоговых органов построена в соответствии с административным и национально-территориальным делением, принятым в Российской Федерации. Основным элементом в этой системе являются *государственные налоговые инспекции по районам, городам*, которые выполняют основную нагрузку по непосредственному контролю за исполнением налогового законодательства всеми физическими и юридическими лицами на обслуживаемой территории

Структура районной, городской налоговой инспекции утверждается на основании социально-демографических, экономических и географических характеристик района, города, объема выполняемой работы и других факторов, учитываемых при создании внутриструктурных подразделений. В крупных городских и районных налоговых инспекциях создаются отделы и группы по видам взимания налогов. Их работа строится по отраслевому принципу.

Областные, городские налоговые инспекции имеют следующие основные функциональные подразделения.

1. Отдел учета налоговых поступлений и отчетности.
2. Отдел анализа и прогнозирования налоговых поступлений.
3. Отдел учета и информирования налогоплательщиков.
4. Отдел контрольной работы.
5. Отдел работы с крупнейшими и проблемными налогоплательщиками.
6. Отдел принудительного взыскания недоимки.
7. Отдел прочих налоговых и неналоговых поступлений.

8. Отдел ресурсных платежей.
9. Отдел косвенных налогов.
10. Отдел налогообложения прибыли (дохода).
11. Отдел налогообложения физических лиц.
12. Отдел единого социального налога (взноса).
13. Отдел оперативного контроля и применения.
14. Отдел контроля в сфере производства и оборота алкогольной и табачной продукции.
15. Контрольно-ревизионный отдел.

В районных налоговых инспекциях и в инспекциях небольших городов число подразделений существенно меньше.

19.3. Информатизация в бюджетной системе РФ

Одним из важных факторов эффективности управления экономическими процессами является развитие *автоматизированных информационных систем* (АИС). Рост информационных потоков в области финансов, в деятельности финансовых органов требует разработки и внедрения в практику АИС «Финансы», т.е. системы, объединяющей работников финансовых органов, специалистов в области информационных технологий и электронно-вычислительную технику для решения функциональных задач, возложенных на финансовые органы по осуществлению бюджетного процесса.

АИС «Финансы» начала разрабатываться с середины 70-х годов, сначала в НИФИ Минфина СССР, а затем в созданном в 1977 г. Главном вычислительном центре Министерства финансов.

В соответствии со структурой финансовой системы страны в различных ее звеньях (в центральных, региональных и местных финансовых органах) используются следующие программные продукты.

Программный продукт	*Пользователи*
1	2
Автоматизированная система использования сметы финансового органа (АСИСФ «Смета»)	Территориальные финансовые органы
Автоматизированная система финансовых расчетов (АРМ «Финансы»)	Территориальные финансовые органы
Расчет пособий на выплату ежемесячных пособий на детей по регионам	Центральный аппарат Минфина РФ
Свод уточненных годовых и квартальных планов по бюджетам субъектов РФ	–// –
Свод проекта расходов федерального бюджета на основе заявок министерств и ведомств	Центральный аппарат Минфина РФ

Расчет вариантов проекта бюджета	–// –
Учет изменений и составление уточненного плана расходов федерального бюджета	–// –
Свод проекта расходов федерального бюджета на социально-культурную сферу и науку на основе заявок министерств и ведомств	–// –
Расчеты вариантов проекта бюджета на социальную сферу и науку	– // –
Учет изменений и составление уточненного плана расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку	– // –
Программно-информационный комплекс «Ведение реестра ценных бумаг»	–// –
Обработка и анализ статистической информации по промышленности	–// –
Свод, контроль хозорганов и анализ финансового состояния промышленности	–// –
Обработка и анализ ведомственной отчетности по речному, морскому и воздушному транспорту	–// –
Обработка и анализ статистической информации по агропромышленному комплексу	–// –
Обработка и анализ статистической информации по легкой промышленности, сфере услуг и предпринимательства	–// –
Обработка и анализ статистической информации по торговым предприятиям и организациям	–// –
Свод годовых отчетов о расходах на содержание управленческого персонала и служебных легковых автомобилей по учреждениям и организациям, состоящим на бюджетном финансировании	Центральный аппарат Минфина РФ и территориальные финансовые органы
Анализ данных по возврату бюджетных ссуд и уплате процентов по статье «Неналоговые доходы»	Центральный аппарат, территориальные органы Федерального казначейства
Учет поступлений начисленных процентов и погашения ссуд по инвестиционным и конверсионным кредитам	Центральный аппарат Министерства РФ
Комплекс задач «Доходный модуль системы исполнения федерального бюджета»	Территориальные органы Федерального казначейства
Финансирование расходов федерального бюджета с лицевых счетов получателей средств, открываемых в отделениях	Территориальные органы Федерального казначейства

Федерального казначейства (Смета F)	
Финансирование расходов федерального бюджета с лицевых счетов получателей средств, открываемых в отделениях Федерального казначейства (Смета W)	Территориальные органы Федерального казначейства
Автоматизированная комплексная система исполнения сметы в органах Казначейства (АКСИОК)	Территориальные органы Федерального казначейства

В ходе составления и исполнения федерального бюджета работниками Минфина РФ используется автоматизированная информационная система, которая объединяет автоматизированные рабочие места (АРМ) специалистов.

На *федеральном* уровне в Минфине РФ с помощью информационных технологий АИС «Финансы» решаются следующие основные задачи:

- расчет вариантов проекта бюджета;
- учет изменений и составление уточненного плана расходов федерального бюджета;
- свод проекта расходов на социально-культурную сферу и науку на основе заявок министерств и ведомств;
- расчеты вариантов проекта бюджета на социальную сферу и науку;
- учет изменений и составление уточненного плана расходов федерального бюджета на социально-культурную сферу и науку;
- свод уточненных годовых и квартальных планов по бюджетам субъектов РФ;
- расчет пособий на выплату ежемесячных пособий на детей по регионам;
- свод проекта расходов федерального бюджета на основе заявок министерств и ведомств;
- программно-информационный комплекс «Ведение реестра ценных бумаг»;
- обработка и анализ статистической информации по промышленности;
- свод, контроль хозорганов и анализ финансового состояния промышленности;
- обработка и анализ ведомственной отчетности по речному, морскому и воздушному транспорту;
- обработка и анализ статистической информации по агропромышленному комплексу;
- обработка и анализ статистической информации по легкой промышленности, сфере услуг и предпринимательству;
- свод годовых отчетов о расходах на содержание управленческого персонала и служебных легковых автомобилей по уч-

реждениям и организациям, состоящим на бюджетном финансировании;
- анализ данных по возврату бюджетных ссуд и уплате процентов по статье «Неналоговые доходы»;
- учет поступлений начисленных процентов и погашения ссуд по инвестиционным и конверсионным кредитам;
- программно-информационный комплекс «Реестр владельцев крупных ценных бумаг».

АИС «Финансы» на территориальном уровне Территориальные финансовые органы — наиболее массовая часть финансовой системы страны. Здесь трудится основная часть финансовых работников. Здесь совершается наибольший документооборот, а следовательно, и самая трудоемкая работа. Именно поэтому территориальные финансовые органы прежде всего нуждаются во внедрении в практику АИС «Финансы».

Во всех региональных (республиканских, краевых, областных) и во многих местных финансовых органах созданы подразделения информатизации, основная деятельность которых сосредоточена на создании и внедрении в территориальных финансовых органах интегрированной системы управления финансами, позволяющей автоматизировать основные процессы по составлению и исполнению территориальных бюджетов; анализу бюджетно-налоговой политики территориальных органов власти; учету исполнения смет на содержание финорганов и др. В настоящее время в более чем 2,5 тыс. территориальных финансовых органах установлено свыше семи тысяч компьютеров, на которых производится большое число технических, аналитических операций.

Главные задачи, возлагаемые на АИС «Финансы» в территориальных финансовых органах:

(1) ускорение получения финорганами отчетных данных об исполнении бюджета по доходам и расходам;
(2) повышение достоверности отчетных данных о поступлении доходов и расходовании бюджетных средств;
(3) оперативность обработки в финорганах отчетных данных об исполнении бюджета;
(4) расширение возможности для прогнозирования бюджетных показателей;
(5) разработка вариантов расчетов к проекту бюджета;
(6) усиление контроля за поступлением и расходованием бюджетных средств;
(7) сокращение трудозатрат работников финорганов на выполнение технических операций, связанных с учетом поступле-

ния и расходования бюджетных средств, передачей информации об исполнении бюджета в другие учреждения и организации.

Таким образом, конечным результатом функционирования АИС «Финансы» в территориальных финансовых органах является повышение оперативности поступления и обработки информации, снижение документооборота и размеров ручного труда работников финорганов, высвобождении их рабочего времени для аналитической и контрольной работы по исполнению бюджета. Это, в свою очередь, позволяет повысить уровень управления территориальными финансами, принимать региональными и местными администрациями более обоснованные и своевременные решения по экономическому и социальному развитию территорий.

В территориальных финансовых органах разработан и используется ряд программ, подготовленных научными и проектными организациями. В их числе программы отраслевой научно-исследовательской лаборатории при Всероссийском заочном финансово-экономическом институте, продукция НПО «Криста» г. Рыбинска, Регионально-вычислительного центра Государственной налоговой службы Чувашской Республики, Регионально-вычислительного центра Госналогслужбы в Нижегородской области, АО «Финтех», ЗАО «ОВИНТ» и др.

Территориальными финансовыми органами используются следующие программные комплексы:

- автоматизированное рабочее место работника бюджетного финансирования (АРМ «Бюджет»);
- автоматизированное рабочее место работника налоговой инспекции;
- автоматизированная система исполнения сметы финансового органа (АСИСФ «Смета»);
- ведение государственного реестра предприятий;
- учет и начисление заработной платы;
- комплекс программ «Кадры»;
- автоматизированное ведение делопроизводства;
- типовой сетевой программный комплекс для территориальных финансовых органов «СЕ2-Бюджет»;
- ИСУФМО — информационная система управления финансами Московской области.

Система автоматизированных рабочих мест Одним из направлений автоматизации работы территориальных финансовых органов является разработка *системы автоматизированных рабочих мест.* Данная система обеспечивает автоматизацию финансовых расчетов на базе персональных компьютеров, объединенных в локальную вычислительную сеть. Она предназначена для сотрудников бюджетных под-

разделений финорганов. Система состоит из комплексов задач, реализованных в виде АРМ бюджетного работника по бюджету региона (республики, края, области); АРМ бюджетного работника по бюджетам районов, городов; АРМ бюджетного работника по региональному бюджету; АРМ бухгалтерского учета исполнения бюджета.

1. *АРМ бюджетного работника по бюджету региона* включает в себя следующие задачи: ведение уточненного бюджета региона; учет изменений бюджета региона; формирование сведений о направлении на расходы сверхплановых остатков по региону; учет средств, полученных в бюджет региона из республиканского бюджета; учет средств, переданных из бюджета региона в республиканский бюджет. АРМ используется сотрудниками сводной группы бюджетного отдела с целью составления и получения по бюджету региона выходных документов по учету средств, полученных бюджетом региона из федерального бюджета и переданных из бюджета региона в федеральный бюджет, а также формирования уточненного бюджета региона и учета средств, направляемых на расходы по бюджету региона за счет сверхплановых остатков. Работа АРМ осуществляется во взаимодействии и на единой информационной базе с АРМ бюджетного работника по региональному бюджету, АРМ бюджетного работника по районам, городам, а также АРМ бухгалтерского учета.

2. *АРМ бюджетного работника по бюджетам районов, городов* включает в себя следующие задачи: ввод бюджетов районов, городов; ввод уведомлений по взаимным расчетам с бюджетами районов и городов; ввод писем и решений администрации и финансовых органов районов и городов; ведение учета изменений бюджетов районов, городов; формирование данных об исполнении бюджетов районов, городов. Этот АРМ используется сотрудниками районной группы сводного бюджетного отдела с целью формирования уточненных бюджетов городов и районов; учета изменений бюджетов районов и городов по доходам и расходам в связи с решениями администраций региона городов и районов; формирования справочных данных об отношениях районных бюджетов с региональным бюджетом; формирования данных об исполнении бюджетов районов, городов. Работа АРМ осуществляется во взаимодействии и на единой информационной базе с АРМ бюджетного работника по региональному бюджету, АРМ бюджетного работника по бюджету региона, а также АРМ бухгалтерского учета.

Предусмотрен контроль от несанкционированного доступа к информации комплекса. Контроль ввода информации по бюджетам районов, городов осуществляется программными средствами с использованием контрольных соотношений или визуального на экране монитора. Данные, полученные в процессе функционирования

АРМ бюджетного работника по бюджетам районов, городов, используются другими категориями сотрудников структурных подразделений регионального финансового органа в текущей работе и при подготовке справочной документации по запросам руководства сводного бюджетного отдела.

3. *АРМ бюджетного работника по региональному бюджету* включает в себя следующие задачи: ведение росписи доходов и расходов регионального бюджета; учет изменений росписи доходов и расходов регионального бюджета и формирование уточненной росписи регионального бюджета; учет ассигнований и финансирования; учет сверхплановых остатков, направленных на расходы регионального бюджета; учет средств, полученных за счет экономии средств, направленных на расходы; учет расходования средств фонда индекса изменения цен; формирование уточненного плана регионального бюджета; ежедневный расчет остатков финансирования из регионального бюджета.

Этот комплекс задач решается в сводной группе по региональному бюджету с целью составления годовой росписи доходов и расходов, учета изменений росписи, а также формирования различных форм выходных документов по росписи доходов и расходов, уточненной росписи доходов и расходов и уточненному плану регионального бюджета в разрезе распорядителей кредитов либо в разрезе бюджетной классификации, а также учета средств, направляемых дополнительно на расходы за счет экономии средств, предусмотренных бюджетом на расходы, за счет фондов сверхплановых остатков, непредвиденных расходов и индекса изменения цен, а также определения остатков финансирования, осуществляемого из регионального бюджета.

Работа этого АРМ осуществляется во взаимодействии и на единой информационной базе с АРМ бюджетного работника по бюджету региона, а также АРМ бухгалтерского учета.

4. *АРМ бухгалтерского учета исполнения бюджета* включает в себя следующие задачи: учет доходов; учет расходов; учет ссуд; учет взаимных расчетов; отчет об исполнении бюджетов. Комплекс задач решается в бухгалтерии с целью получения выходных документов по учету исполнения бюджета. Работа АРМ тесно увязана с АРМ бюджетного работника по бюджету региона в части: формирования уведомлений по взаимным расчетам с Минфином РФ; АРМ бюджетного работника по региональному бюджету в части росписи и уточненной росписи; АРМ бюджетного работника по районам, городам в части уведомлений с нижестоящими бюджетами, отчетов об исполнении месячного, квартального, годового бюджетов.

В бухгалтерии по исполнению бюджета автоматизируются: передача и прием банковских документов по финансированию; фор-

мирование документов для предоставления в налоговые инспекции и органы Федерального казначейства; формирование месячных и квартальных отчетов об исполнении собственного и консолидированного бюджетов, а также прием от нижестоящих организаций отчетов об исполнении сметы расходов и их обработка; подготовка отчетной документации (мемориальных ордеров, справок о доходах, оборотных ведомостей, Книги доходов, Книги-журнала «Главная», Ведомости кассовых расходов, Ведомости остатков и др.).

Блоки задач АРМ Пакеты АРМ бюджетного работника состоят из следующих блоков задач.

Блок задач «*Прогноз*» используется для решения вопросов прогнозирования с возможностью выбора сценарных условий. Программа позволяет хранить и анализировать результаты разных вариантов прогнозирования, использовать эти результаты для получения выходных документов.

Блок задач *«Составление и свод бюджетов»* предназначен для автоматизации процессов по составлению и своду доходной и расходной частей бюджета, распределению доходов и расходов по кварталам, учету уведомлений об изменении бюджета и формированию уточненного бюджета.

Блок задач *«Сеть, штаты и контингенты»* используется для автоматизации процессов планирования и отчетности бюджетов различных уровней в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Блок задач *«Исполнение бюджетов»* — основная и наиболее емкая часть АРМ. Блок настраивается на ведение учета исполнения бюджета для разных этапов: составление плана счетов, объединение бюджетных счетов в группы, учет доходов в разрезе плательщиков, документов или других объектов, обмен информацией с банками на уровне файлов и т.д.

Блок задач *«Учет и контроль бюджетных средств, выданных в* кредит» предназначен для автоматизации процессов учета и кредитных средств: ведения карточек лицевых счетов договоров по кредитам; расчета процентов и пеней по представленным кредитам; учета платежей в бюджет и состояния расчетов с бюджетом по кредитам. Он позволяет составить график погашения кредита и уплаты процентов, рассчитать и начислить проценты и штрафы по выданным кредитам, сформировать различные выходные формы по запросам пользователей.

Блок задач «*Учет векселей*» используется для ведения и учета векселей и их реестров, погашение векселей по реестрам ведется в разрезе видов налогов с указанием налоговых инспекций, где погашаются векселя. Формируются различные выходные формы по реестрам, векселям, погашению векселей по направлениям финансирования и др.

Блок задач «*Социальные компенсационные выплаты*» разработан для автоматизации процессов планирования, расчета, бухгалтерского учета, отчетности по компенсационным выплатам из бюджета. Он обеспечивает: составление годового плана на предоставление пособий из бюджета и оперативный контроль наличия остатков средств на расчетных счетах финансового органа; учет и предоставление пособий по месяцам, видам пособий, корреспондентам, бюджетным счетам; учет задолженности и выполнения плана по выплате пособий корреспондентам из бюджета.

Блок задач *«Отчеты об исполнении бюджетов»* используется для составления и свода доходной и расходной части бюджета, подготовки отчета о недостачах и хищениях денежных средств, справок об основных средствах и материалах, сведений о состоянии кредиторской задолженности и данных по сетям, штатам и контингентам.

Блок задач *«Составление и свод отчетов о расходах на содержание управленческого персонала и служебных легковых автомобилей»* предназначен для составления сводного отчета по форме № 14. Программа обеспечивает просмотр, ввод, контроль, расчет, прием из файлов и корректировку данных по подведомственным учреждениям, формирование и печать сводного отчета.

Типовой сетевой программный комплекс В настоящее время кроме программных пакетов автоматизированных рабочих мест в Российской Федерации разработан и внедряется типовой, сетевой программный комплекс («СЕ2-Бюджет»), предназначенный для формирования и контроля исполнения региональных и местных бюджетов.

Система «СЕ2-Бюджет» автоматизирует организационно-административную деятельность сотрудников территориальных финансовых органов, участвующих в реализации бюджетного процесса. Объектами автоматизации являются этапы бюджетного процесса: исполнение бюджета; учет и отчетность об исполнении бюджета. Функционально объект автоматизации дополнен: анализом исполнения бюджета и интерфейсом с другими системами.

Эта система строилась как единая для всех уровней бюджетного процесса (бюджет субъекта Федерации, местный бюджет, централизованные бухгалтерии). Создан единый программный комплекс, охватывающий как задачи автоматизации собственно бюджетного процесса, так и внутренней деятельности финансового органа.

Кроме этого, в регионах эксплуатируется *система автоматизации учета в централизованных бухгалтериях* (образование, медицина, культура и др.).

Решаемые системой задачи входят в следующие блоки: исполнение бюджета, отчетность, анализ исполнения бюджета, интерфейсы с органами государственного управления, государственной налоговой инспекцией, Казначейством, статистическими органами,

банками и другими заинтересованными структурами. Существует система поддержки принятия решений и визуализации данных для руководства финансового органа.

Исполнение бюджета. Разделы системы «CE2-Бюджет», обслуживающие процесс исполнения бюджета, включают подготовку текущего финансирования бюджетных организаций, получающих средства из территориальных бюджетов, исполнение этого финансирования, учет поступления доходов в региональный бюджет, учет состояния взаимных расчетов между бюджетами различных уровней, учет налоговых взаимозачетов и др.

Автоматизирован процесс работы управления бухгалтерского учета и отчетности, отраслевых управлений, финорганов. Полностью реализованы все задачи подсистемы бухгалтерского учета.

Для сотрудников бюджетной бухгалтерии введен автоматизированный прием электронной выписки с последующим занесением принятой информации в единый бухгалтерский регистр — Дневник операций. Автоматизировано разнесение данных по доходной части выписки на основании полученных документов (платежных поручений от плательщиков налогов). Разнесение расходной части выписки банка по бухгалтерским счетам происходит автоматически до реальных проводок. Они формируются на основании подготовленных данных о финансировании. Автоматически формируются данные для бухгалтерского учета по проведенным взаимозачетам. Реализованы также режимы учета возврата доходов по форме, представляемой налоговой инспекцией, и налоговых зачетах между бюджетами различных уровней. Автоматизированы задачи по формированию консолидированного бюджета региона как годового, так и ежеквартально уточненных назначений. Реализован прием данных о территориальных бюджетах по электронной почте. Составление бюджета региона производится автоматически на основании данных росписи доходов и расходов.

Отчетность. Система включает в себя полный комплекс приема и составления всех форм месячной, квартальной и годовой отчетности. Предусмотрен импорт данных от нижестоящих бюджетов и распорядителей кредитов, финансируемых из регионального бюджета. Предусмотрена автоматическая рассылка по электронной почте нижестоящим финансовым органам уведомлений с контрольными итогами для контроля правильности составления отчетов. Производятся арифметический и логический контроль отчетности на всех уровнях и автоматическая пересылка отчета по электронной почте.

Анализ исполнения бюджета. Система обеспечивает работников финансовой сферы необходимой информацией для принятия управленческих решений.

Интерфейсы с другими структурами. Система является открытой и позволяет добавлять различные интерфейсы для импорта и экспорта данных. В системе реализован электронный обмен данных с банками (электронная выписка) и другими учреждениями.

Автоматизированная система исполнения сметы расходов финорганов (АСИСФ «Смета») АСИСФ предназначена для комплексной автоматизации информационных и технологических процессов бухгалтерской работы по исполнению системы расходов территориальных финорганов подчинения.

Система обеспечивает: повышение производительности труда работников бухгалтерии финорганов, уменьшение ручной вычислительной и учетной работы; ускорение документооборота; повышение достоверности учетной информации.

АСИСФ «Смета» автоматизирует основные технологические процессы для большинства категорий специалистов бухгалтерии территориальных финорганов на *единой* методологической и программной основе по следующим направлениям: учет основных средств; учет наличия и движения материалов; учет труда и заработной платы; учет финансово-расчетных операций; синтетический учет; учет финансирования нижестоящих организаций; сводный учет и отчетность.

АСИСФ обеспечивает возможность работы пользователей: на одном персональном компьютере; на нескольких персональных компьютерах, с организацией на них автоматизированных рабочих мест по участкам работы с обменом информации на гибких магнитных носителях; в локальной вычислительной сети с размещением на терминальных станциях автоматизированных рабочих мест, использующих общую базу данных на файл-сервере.

АСИСФ «Смета» состоит из следующих подсистем.

1. *Основные фонды.* Подсистема предназначена для аналитического учета инвентарных объектов основных средств бюджетных организаций. Исходной информацией подсистемы являются: данные о поступлении основных средств, их перемещении, выбытии, реконструкции, переоценке. Данная подсистема производит начисления годового износа и формирует необходимые выходные документы, обеспечивающие подготовку данных для синтетического учета, архивацию и восстановление данных.

2. *Материальные ресурсы.* Подсистема позволяет выполнить следующие функции: ведение картотеки материальных запасов; ведение журнала операций по приходу и расходу материальных запасов в разрезе объектов учета; формирование проводок по субсчетам для операций материального учета; выдачу на экран по запросу теку-

щих остатков материальных запасов по группам учета, по складам и субсчетам; формирование выходных документов по наличию и движению материальных ценностей за отчетный период; подготовку материалов в смежные разделы бухгалтерского учета.

3. *Заработная плата.* Подсистема выполняет: (1) начисление зарплаты работникам по установленному окладу, за фактическое отработанное время с учетом начислений за выслугу лет и установленных надбавок; (2) расчет выплат по временной нетрудоспособности, пособия по трудовым увечьям и отпускам по беременности и родам; (3) расчет оплаты ежегодных отпусков и отпусков по учебе; (4) расчет удержаний по заработной плате; (5) выдачу на экран или на печать любых видов начислений и удержаний как исходных, так и расчетных данных; (6) формирование всех учетных документов по труду и заработной плате; (7) подготовку и передачу данных в смежные разделы бухгалтерского учета.

4. *Денежные средства.* Подсистема предназначена для выполнения следующих функций: ведения журнала операций по учету денежных средств; формирования проводок по субсчетам для операций по учету денежных средств; формирования выходных документов по оборотам денежных средств; формирования выходных документов по оборотам денежных средств в разрезе субъектов и объектов учета; подготовки и передачи данных в смежные разделы бухгалтерского учета.

5. *Главная книга.* Подсистема выполняет: формирование и ведение сводного журнала проводок по субсчетам и объектам учета; формирование и ведение главной книги (в виде шахматки), а также оборотов и сальдо по объектам и субсчетам; ведение аналитического учета по статьям и литерам доходов и расходов; формирование выходных документов в виде мемориальных ордеров и книги учета кредитов и расходов по форме 294.

6. *Учет финансирования нижестоящих организаций.* Подсистема обеспечивает автоматизацию учета данных плана финансирования нижестоящих организаций по статьям финансирования и учета расчетов по финансированию в разрезе статей, возвращенных сумм и зачитываемых по централизованным расчетам.

7. *Сводный учет и отчетность.* Подсистема выполняет формирование отчетности по данным бухучета; объединение сформированного отчета с отчетами нижестоящих учреждений и получение сводного отчета.

8. *Кадры.* Подсистема предназначена для ведения картотеки данных по личному составу и формирования выходных документов в различных разрезах по личному составу.

Одним из путей дальнейшего развития информатизации управления территориальными финансами является создание «*Комплекс-*

ной информатизационной системы управления финансированием расходной части бюджета муниципального образования» (КС).

Назначение системы — функционирование гибкой технологии поддержки принятия решений по финансированию и контролю за исполнением расходной части бюджета муниципального образования на основе данных первичного бухгалтерского учета.

Система должна обеспечивать решение следующих блоков задач:

(1) первичный бухгалтерский учет для центральной бухгалтерии по отраслям (здравоохранение, образование, культура, социальное обеспечение, управление);

(2) конвертацию данных бухгалтерского учета из других систем;

(3) аналитику интегрированных данных;

(4) отчетность;

(5) генератор отчетов.

Первичный бухгалтерский учет должен быть автоматизирован в виде отдельных блоков (для каждой из перечисленных выше отраслей) и соответствовать требованиям и положениям действующих нормативных документов и инструкций Минфина РФ по ведению бухгалтерского учета в учреждениях и организациях, состоящих на бюджете. Первичный бухгалтерский учет должен обеспечивать автоматизацию всех разделов бухгалтерского учета, а также реализацию следующих возможностей:

(1) учет кассовых и фактических расходов по ведомственной структуре расходов в разрезе: главных разделов и подразделов; целевых статей; видов расходов; в разрезе фондов и материально приравненных к ним затрат по показателям экономической классификации расходов согласно бюджетной классификации РФ;

(2) учет (в разрезе расходов по сметам) специальных средств и сметам доходов и расходов;

(3) оперативный контроль сметных назначений;

(4) учет финансирования фондов и средств целевого назначения;

(5) учет денежных средств, ведение кассы и банка;

(6) учет основных средств;

(7) материальный учет в разрезе мест хранения, номенклатуры (поступление, перемещение, выбытие, наличие, износ, переоценка) в суммовом и количественном выражении;

(8) учет расчетов, затрат, кредитов, доходов (в разрезе кредиторов, дебиторов, статей затрат, договоров, источников дохода);

(9) расчет к смете расходов по бюджетной организации и составление штатного расписания;

(10) получение отчетности по тарификации в разрезе бюджетной классификации;

(11) учет труда и заработной платы в соответствии с действующим законодательством, контроль использования рабочего времени;

(12) составление ежемесячной бухгалтерской и статистической отчетности по заработной плате (своды по начислениям, удержаниям, своды по расчету);
(13) получение бухгалтерских документов (платежные ведомости), справок о заработной плате для предоставления по месту требования.

Конвертация данных бухгалтерского учета должна обеспечить возможность:

(1) для отраслевой централизованной бухгалтерии, ведущей отдельные участки бухгалтерского учета с помощью других автоматизированных систем типа 1С «Бухгалтерия», «Парус» и т.д., — импорта/экспорта, согласованного перечня показателей бухгалтерского учета (по недостающим разделам бухучета в базе КС);
(2) для межотраслевой центральной бухгалтерии, ведущей автоматизированный бухучет отдельной отрасли с помощью других систем типа 1С «Бухгалтерия», «Парус» и т.д., — импорта/экспорта, согласованного перечня показателей бухгалтерского учета для формирования интегрированной базы данных, обеспечивающей хранение необходимой и достаточной информации, для принятия решений по финансированию расходной части бюджета муниципального образования.

Аналитика интегрированных данных должна обеспечивать возможность:

(1) оперативного получения достоверной бухгалтерской информации за любой период как в разрезе отдельной отрасли или получателями бюджетных средств, так и в межотраслевом разрезе для принятия решений по управлению финансово-хозяйственной деятельностью муниципального образования и повышению эффективности расходования бюджетных средств;
(2) формирования различных видов запросов (стандартных, нестандартных и экспертных);
(3) визуализации (текстовую и графическую) результатов запросов для принятия управленческих решений.

Отчетность должна обеспечить:

(1) автоматическое формирование (по отдельным отраслям) месячной, квартальной, годовой бухгалтерской и статистической отчетности в соответствии с требованиями действующих инструкций и нормативных документов Минфина РФ и Федеральной службы государственной статистики для бюджетных организаций и учреждений;
(2) ежедневное получение сведений по кассовому исполнению сметы расходов в соответствии с функциональной и эконо-

мической классификацией в разрезе отраслей и получателей бюджетных средств.

Генератор отчетов обеспечивает создание и автоматическое формирование документов и отчетов произвольного вида на основе данных первичного бухгалтерского учета.

Результатом внедрения в финансовых органах АИС «Финансы» является:

- сокращение бумажного документооборота и ручного труда при обработке информации при одновременном увеличении общего потока обрабатываемой информации, обеспечение ее полноты и достоверности;
- повышение оперативности обработки информации, поступающей на различные уровни иерархии финансовой системы;
- стандартизация информационной базы (нормативно-справочной и правовой информации, входных и выходных документов, описаний информационных объектов, правил задания и представления результатов) для обеспечения унифицированной обработки финансовой информации как единой взаимосвязанной системы;
- повышение достоверности данных по учету бюджетных средств и эффективного контроля за их получением и использованием;
- повышение оперативности и полноты обмена информацией с внешними системами — органами государственного и хозяйственного управления, банковской системой, налоговыми органами, налоговой полицией, таможенными органами и т.д.;
- повышение оперативности и полноты получения данных о доходах и расходах бюджета (по каждому виду дохода/расхода или группе доходов/расходов) по запросу на конкретную дату;
- углубленный анализ динамики расходных и доходных статей бюджета на любых иерархических уровнях системы исполнения бюджета, включая анализ динамики поступления налогов и возможность прогноза этой динамики;
- оперативность передачи информации о доходах и расходах бюджета между различными уровнями иерархии исполнения бюджета (методических и инструктивных материалов — сверху вниз, обобщенной отчетной и аналитической информации — снизу вверх).

Единая телекоммуникационная сеть ЕТКС Министерства финансов РФ призвана стать принципиально новой высокоэффективной транспортной средой и составной частью создаваемой в министерстве АИС «Финансы».

Одной из целей создания АИС «Финансы» является информационная интеграция всех уровней структуры Министерства финансов, подведомственных и территориальных органов финансовой системы, повышения уровня автоматизации процессов формирования бюджета страны и контроля за его исполнением с одновременным обеспечением необходимой степени надежности и защиты. По составу и содержанию задач и функций АИС «Финансы» относится к системам большой размерности и высокой сложности.

Основным назначением ЕТКС Министерства финансов РФ является обеспечение внутриведомственной связи между центральным аппаратом министерства и его территориальными органами с целью повышения качества, оперативности, защищенности и скорости передачи информации, эффективности функционирования центральных и территориальных органов министерства в условиях рыночной экономики и снижения расходов на информационное взаимодействие. Более широкое назначение ЕТКС состоит в обеспечении межведомственной связи между всеми объектами взаимодействия АИС «Финансы», включая Администрацию Президента РФ, законодательные, исполнительные и судебные власти, другие учреждения и организации федерального, регионального и местного уровней.

ЕТКС Министерства финансов РФ имеет иерархическую структуру и четко выраженное административно-территориальное деление. Она состоит из телекоммуникационной сети федерального уровня и ряда территориальных сетей регионального и республиканского уровней.

В качестве архитектурной основы построения интегрированной финансовой информационной системы принята совокупность информационно-аналитических центров (ИАЦ), использующих распределенную программно-техническую среду и связанных в единую систему с помощью транспортной сети. Информационно-аналитические центры представляют собой сложные структурированные объекты. Для целей дальнего информационного взаимодействия в каждом ИАЦ предусматриваются телекоммуникационные узлы связи (УС) различной степени сложности. Узлы связи вместе с каналами связи образуют основу ЕТКС Министерства. В состав ЕТКС входит также система управления сетью, средства информационной безопасности, рабочие места администраторов, другие компоненты АИС «Финансы», обеспечивающие защиту, администрирование и мониторинг транспортной среды. Кроме того, в состав ЕТКС включены средства пакетной телефонии, обеспечивающие телефонную и факсимильную связь, речевую почту и другие коммуникационные сервисы, обычно реализуемые с помощью телефонных сетей общего пользования.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какова сущность управления общественными финансами?
2. Перечислите органы представительной и исполнительной власти, участвующие в процессе управления общественными финансами.
3. Охарактеризуйте основные функции Министерства финансов РФ.
4. Перечислите основные задачи Министерства финансов РФ.
5. Поясните структуру Министерства финансов РФ.
6. Охарактеризуйте основные функции и задачи территориальных финансовых органов Министерства финансов РФ.
7. Каковы функции и задачи территориальных налоговых органов?
8. Какие задачи решает АИС «Финансы» на федеральном уровне?
9. Назовите программные комплексы, используемые финансовыми органами.
10. Перечислите виды автоматизированных рабочих мест, используемых в работе территориальных финансовых органов.
11. Какие задачи решаются типовым сетевым программным комплексом («СЕ2-Бюджет»)?
12. С какой целью используется АСИСФ «Смета»?

Глава 20

ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

20.1. Сводное финансовое планирование

Кругооборот ВВП совершается в материально-вещественной и стоимостной форме. В ходе оборота ВВП в стоимостной форме возникают финансовые отношения по поводу создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов. Управление процессами создания, распределения, перераспределения и потребления финансовых ресурсов осуществляется с помощью *финансового планирования*, объектом которого являются фонды денежных средств. Финансовое планирование обеспечивает сбалансированность народно-хозяйственных, межотраслевых пропорций, позволяет определить пути рационального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

На общегосударственном и территориальных уровнях финансовое планирование обеспечивается системой финансовых планов, которые увязываются с материальными и трудовыми балансами в стоимостном выражении. Каждый финансовый план решает задачи организации и управления финансами в конкретном звене управления. В систему финансовых планов входят:

- сводные финансовые балансы, составляемые на общегосударственном и территориальных уровнях;
- перспективные финансовые планы;
- федеральный и территориальные бюджеты;
- финансовые планы коммерческих организаций;
- финансовые планы (сметы) бюджетных организаций.

Сводный финансовый баланс — это баланс финансовых ресурсов, созданных и использованных в государстве или на определенной территории. Сводный финансовый баланс охватывает средства всех бюджетов, внебюджетных целевых фондов и предприятий, расположенных на соответствующей территории.

В нашей стране сводные финансовые балансы на общегосударственном уровне стали составляться в 30-х годах XX в. Большой вклад в теорию и методологию составления таких балансов внесли *Н.М. Валуйский, В.А. Галанов, А.М. Ляндо, Н.С. Марголин, В.С. Павлов, В.Г. Пансков, Г.Я. Шахова.*

Сводный финансовый баланс государства Составление сводного финансового баланса — это подготовительный этап разработки адресного финансового плана, т. е. бюджета. Сводный финансовый баланс государства позволяет увязать материальные и финансовые пропорции в народном хозяйстве, скоординировать показатели всех звеньев финансово-кредитной системы; обеспечить проверку сбалансированности прогноза экономического и социального развития государства, определить источники финансирования мероприятий, намеченных этим прогнозом; выявить резервы дополнительных финансовых ресурсов; произвести прогнозные финансовые расчеты; *разработать направления финансовой политики.*

Сводный финансовый баланс государства разрабатывается в Министерстве экономического развития и торговли РФ с участием Министерства финансов РФ на основе макроэкономических показателей. Схему основных показателей сводного финансового баланса, составляемого на *общегосударственном* уровне, иллюстрирует табл. 20.1.

Таблица 20.1. **Структура сводного финансового баланса (общегосударственный уровень)**

Доходы	
Прибыль	
% ВВП	
Амортизация	
%ВВП	
Налоговые доходы	
% ВВП	
В том числе	
налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ	
% ВВП	
Налоги на товары, ввозимые на территорию РФ	
% ВВП	
Налог на совокупный доход	
% ВВП	

Продолжение табл. 20.1

Налоги на имущество	
% ВВП	
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	
% ВВП	
Налоги и взносы на социальные нужды	
% ВВП	
Неналоговые доходы	
% ВВП	
В том числе	
Доходы от внешнеэкономической деятельности	
% ВВП	
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	
% ВВП	
Прочие неналоговые доходы	
% ВВП	
Средства государственных внебюджетных фондов	
% ВВП	
Итого доходов	
% ВВП	
Расходы	
Средства, оставшиеся в распоряжении организаций	
% ВВП	
Общегосударственные вопросы	
% ВВП	
Национальная оборона	
% ВВП	
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	
% ВВП	
Национальная экономика	
% ВВП	
Образование	
% ВВП	
Культура, кинематография, СМИ	
% ВВП	
Здравоохранение и спорт	
% ВВП	
Социальная политика	
% ВВП	
Прочие расходы	

Окончание табл. 20.1

% ВВП	
Расходы государственных внебюджетных фондов	
% ВВП	
Всего расходов	
% ВВП	
Превышение доходов над расходами	
% ВВП	
Справочно: ВВП	

Территориальное сводное финансовое планирование Если сводное финансовое планирование на общегосударственном уровне базируется на разработанной в нашей стране методологии и многолетнем опыте, то составление сводного финансового баланса территорий началось сравнительно недавно. Хотя первые попытки подготовки сводных финансовых балансов в союзных республиках СССР были сделаны еще в 30-х годах, разрабатываемые в них финансовые балансы охватили лишь финансовые ресурсы, создаваемые и используемые в хозяйстве, подведомственном республиканским исполнительным органам власти.

Вопрос о разработке сводного финансового баланса, отражающего движение всех финансовых ресурсов на территории, стал ставиться экономистами лишь в 70-е годы прошлого века. Существенный вклад в создание методологии разработки сводных финансовых балансов союзных республик внесли *И.А. Аветисян, О.Д. Василик, Т.Т. Тулебаев*.

Еще сложнее обстояло дело с разработкой сводного финансового баланса на областном, городском, районном уровнях. Только в середине 70-х годов в НИФИ Минфина СССР *Г.Б. Поляк* приступил к разработке методических основ составления такого баланса. Подготовленные им впервые в 1978 г. в нашей стране Методические рекомендации по составлению сводного финансового баланса города прошли экспериментальную апробацию в отдельных городах и послужили основой составления таких балансов для областного, районного и городского уровней. В середине 80-х годов такие балансы стали составляться во всех автономных республиках, краях, областях и крупных городах СССР.

Необходимость разработки территориальных сводных финансовых балансов обусловлена рядом факторов:

(1) разработкой программ, предусматривающих объединение усилий территориальных органов власти и предприятий, расположенных на их территории, по экономическому и социальному развитию;

(2) значительными финансовыми затратами на осуществление таких программ. Для обеспечения финансовыми ресурсами мероприятий, намеченных этими программами, необходимы координация и концентрация денежных средств бюджетной системы, средств ведомств и предприятий. Это, в свою очередь, требует разработки в регионе (т.е. на территории области, района, города) сводного финансового баланса;

(3) необходимостью сведения воедино различных видов финансовых планов: финансовых планов хозяйственных предприятий и организаций, территориального бюджета, внебюджетных фондов и др., отражающих отдельные стороны и этапы распределения и перераспределения национального дохода, созданного и используемого на данной территории. Это позволяет иметь полную картину образования и использования всех финансовых ресурсов административно-территориальной единицы.

Основная задача территориального сводного финансового баланса — *определение объемов финансовых ресурсов*, созданных, поступивших и использованных в регионе (как централизованных, аккумулированных и перераспределяемых территориальными бюджетами, так и децентрализованных, т.е. ресурсов предприятий, организаций и внебюджетных фондов).

Планирование финансовых ресурсов сопровождается анализом достигнутого уровня мобилизации и использования финансовых ресурсов региона, выявлением степени соответствия этого уровня потребностям развития региона.

Информационной базой при разработке сводного финансового баланса региона являются: данные территориальных экономических, финансовых, статистических органов, функциональных подразделений территориальных органов власти, экономические нормативы и лимиты по основным показателям развития региона, показатели проектов планов экономического и социального развития территории, данные территориального бюджета, внебюджетных фондов, балансов доходов и расходов всех предприятий и организаций, расположенных на территории независимо от их ведомственной подчиненности.

Сводный финансовый баланс на территориальном уровне имеет следующий состав показателей (табл. 20.2).

Составление территориального сводного финансового баланса позволяет:

- достигнуть единства в экономическом и социальном развитии территории;
- точнее определить объемы финансовых ресурсов, имеющихся в регионе и необходимых для выполнения мероприятий, предусмотренных территориальной программой;

- сбалансировать материальные и финансовые ресурсы, используемые в регионе;
- повысить качество бюджетного планирования;
- скоординировать использование финансовых ресурсов как территориальных органов, так и предприятий, расположенных в регионе;
- концентрировать финансовые ресурсы на наиболее важных в каждый конкретный период направлениях экономического и социального развития территории;
- изыскать внутрирегиональные резервы для финансирования мероприятий, намеченных территориальными программами;
- наиболее эффективно использовать денежные средства, выделяемые государством для развития производства, социальной и производственной инфраструктуры в регионе;
- осуществлять действенный контроль за мобилизацией и использованием финансовых ресурсов;
- активнее воздействовать на формирование всех разделов территориальной программы;
- добиваться сочетания территориальных и ведомственных интересов.

Таблица 20.2. **Сводный финансовый баланс на территориальном уровне**

Доходы	*Расходы*
1	2
1. Прибыль	1. Затраты на инвестиции (кроме инвестиций, осуществляемых за счет прибыли, оставляемой в распоряжении предприятий), в том числе за счет средств федерального бюджета; средств региональных и местных бюджетов; прочих источников
2. Налог на добавленную стоимость и акцизы	2. Расходы предприятий за счет прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налога, а также за счет амортизации
3. Подоходный налог с физических лиц	3. Расходы на социально-культурные мероприятия, финансируемые за счет средств бюджета, а также внебюджетных фондов (без капитальных вложений), из них:

Продолжение табл. 20.2

1	2
	народное образование, профессиональная подготовка кадров; культура, искусство и средства массовой информации; здравоохранение и физкультура; социальное обеспечение; государственные пособия и компенсационные выплаты населению
4. Налоги на имущество	4. Расходы на содержание предприятий и организаций ЖКХ за счет средств бюджета и внебюджетных фондов (без капитальных вложений)
5. Доходы от приватизации и коммерческого использования объектов государственной и муниципальной собственности	5. Расходы на научно-исследовательские работы (без капитальных вложений)
6. Ресурсные платежи	6. Расходы на содержание правоохранительных органов (без капитальных вложений)
7. Региональные и местные налоги	7. Расходы на содержание органов государственной власти и управления (без капитальных вложений)
8. Амортизационные отчисления	8. Текущие расходы на целевые программы, в том числе региональные и местные
9. Средства для образования государственных и других специальных бюджетных и внебюджетных фондов — всего *В том числе:* Пенсионного фонда Фонда социального страхования Фонда страховой медицины Экологических фондов Муниципальных фондов	9. Резервные фонды субъектов РФ и муниципальных образований
10. Прочие налоги и доходы	10. Погашение долгосрочных кредитов, выданных на капитальные вложения
11. Долгосрочные кредиты для финансирования капитальных вложений	11. Прочие расходы

Окончание табл. 20.2

1	2
Итого доходов: Средства, выделяемые: 1. Из вышестоящих бюджетов, *в том числе:* дотации и субвенции средства Федерального фонда финансовой поддержки регионов средства Фонда государственной финансовой поддержки завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненных к ним местностей 2. Из государственных и муниципальных внебюджетных фондов Всего доходов	Итого расходов: Взносы средств: 1. В вышестоящие бюджеты — всего *В том числе:* НДС акцизы налог на прибыль подоходный налог с физических лиц прочие 2. Отчисления в государственные и другие специальные бюджетные и внебюджетные фонды Всего расходов и использования средств

Координация и концентрация средств в регионе, повышение эффективности их использования положительно отражаются на финансовом планировании, содействуют уменьшению потребности в финансовых ресурсах, выделяемых из бюджета.

20.2. Финансовое планирование в коммерческих организациях

Внутрифирменное финансовое планирование: этапы и методы В рыночной экономике планирование на предприятии — внутрифирменное планирование — не носит элементов директивности. Его цель — обеспечение оптимальных возможностей для успешной хозяйственной деятельности, получение необходимых для этого средств, достижение конкурентоспособности и прибыльности предприятия, а также планирование доходов и расходов предприятия, движения его денежных средств.

Исходя из этих целей внутрифирменное финансовое планирование — это многоплановая работа, состоящая из ряда взаимосвязанных этапов (блоков):

- анализ финансовой ситуации и проблем;
- прогнозирование будущих финансовых условий;

- постановка финансовых задач;
- выбор оптимального варианта;
- составление финансового плана;
- корректировка, увязка и конкретизация финансового плана;
- выполнение финансового плана;
- анализ и контроль выполнения плана.

Анализ ситуации и проблем заключается в изучении фактических данных за предыдущий период. Это дает возможность оценить финансовые результаты за прошедшее время и определить проблемы. Основное внимание уделяется таким показателям, как объем реализации, затраты, размер полученной прибыли и др.

Прогнозирование будущих условий необходимо для определения внешней и внутренней среды, в которых будет протекать деятельность предприятия. На основе перспективных расчетов производственной деятельности предприятия, а также маркетинговых прогнозов изучения рынка, спроса и других факторов прогнозируются будущие возможные финансовые результаты.

Постановка финансовых задач заключается в определении на планируемый период параметров получения доходов, прибыли, предельных размеров расходов и основных направлений использования средств.

Выбор оптимального варианта — на основе анализа тенденций и текущего финансового состояния рассматриваются несколько вариантов положений, в которых может оказаться предприятие, и оптимальные варианты развития финансов предприятия.

Составление финансового плана — финансовый план предприятия составляется в виде баланса его доходов и расходов.

Корректировка, увязка и конкретизация финансового плана — это увязка показателей финансового плана с производственными, коммерческими, инвестиционными, строительными и другими планами и программами в установлении конкретных сроков их достижения. Согласованные показатели финансового плана доводятся до соответствующих подразделений предприятия и конкретных исполнителей.

Выполнение финансового плана — это процесс текущей производственной, коммерческой и финансовой деятельности предприятия, влияющий на его конечные финансовые результаты.

Анализ и контроль заключаются в определении фактических конечных финансовых результатов деятельности предприятия, сопоставлении с плановыми показателями, выявлении причин и следствий отклонений от плановых показателей, в подготовке мер по устранению негативных явлений.

Методы финансового планирования — для расчета показателей финансового плана используются различные способы и приемы: расчетно-аналитический, балансовый, нормативный, метод оптимизации плановых решений, экономико-математическое моделирование.

Один из наиболее используемых в рыночной экономике методов планирования финансовых показателей — *расчетно-аналитический.* Финансовые показатели рассчитываются на основе анализа достигнутых величин показателей за прошлый период, индексов их развития и экспертных оценок этого развития в плановом периоде. Изучается связь финансовых показателей с производственными, коммерческими и другими показателями. Расчетно-аналитический метод используется в основном при расчете плановых показателей объема выручки, доходов, прибыли, фондов потребления и накопления предприятия.

Балансовый метод применяется при планировании распределения полученных финансовых средств. Суть его заключается в построении баланса имеющихся в наличии средств и потребности в их использовании. Баланс при этом имеет следующий вид:

$$О_н + П = Р + О_к,$$

где $О_н$ — остатки средств на начало года;
$П$ — поступления средств в планируемом периоде;
$Р$ — расходы в планируемом периоде;
$О_к$ — остаток средств на конец планового периода.

Нормативный метод используется при наличии установленных норм и нормативов, например норм амортизационных отчислений, налоговых ставок и тарифов взносов в государственные внебюджетные фонды, нормативов потребности в оборотных средствах и др.

Нормативы, используемые при финансовом планировании, устанавливаются: (1) органами власти и управления на федеральном, региональном, местном уровнях (ставки амортизационных отчислений, налогов, взносов во внебюджетные фонды); (2) ведомствами (нормы предельных уровней рентабельности, предельных отчислений в резервные фонды и др.); (3) предприятиями (нормы потребности в оборотных средствах, кредиторской задолженности, запасов и сырья, отчислений в ремонтный фонд и др.).

Метод оптимизации плановых решений состоит в разработке ряда вариантов плановых показателей и выборе из них оптимального. В качестве критериев выбора вариантов показателей для последующего включения их в финансовый план могут быть использованы: минимум приведенных затрат, максимум приведенной прибыли,

минимум текущих затрат, максимум прибыли на рубль вложенного капитала, минимум времени на оборот капитала, максимум дохода на рубль вложенного капитала и др.

Экономико-математическое моделирование используется при прогнозировании финансовых показателей на срок не менее чем пять лет. Экономико-математические модели позволяют найти количественное выражение взаимосвязей между финансовыми показателями и факторами, влияющими на них. Такие модели строятся на функциональной и корреляционной связи. Применение экономико-математических моделей дает возможность быстро рассчитать несколько вариантов показателей и выбрать наиболее оптимальный из них.

Объектами финансового планирования являются:

- выручка от реализации продукции, услуг и прибыль;
- амортизационные отчисления;
- объем оборотных активов и их прирост;
- ресурсы в капитальном строительстве;
- платежи в бюджет;
- взносы во внебюджетные фонды.

Финансовый план предприятия В ходе составления финансового плана предприятия должны решаться следующие задачи:

- определение основных финансовых показателей предприятия на плановый период;
- увязка финансовых показателей с производственными и коммерческими;
- выявление резервов увеличения доходов и прибыли предприятия;
- определение путей повышения эффективности использования финансовых ресурсов.

Финансовые планы предприятия могут быть перспективными, текущими и оперативными.

Перспективный финансовый план составляется на длительный срок. В нем даются оценки основных финансовых показателей в перспективе. *Текущий* финансовый план составляется на год с поквартальной разбивкой. Этот план обеспечивает увязку производственных и финансовых показателей деятельности организаций. *Оперативные* финансовые планы включают составление платежного, налогового и кассового плана на месячный срок с декадной разбивкой.

Финансовый план предприятия составляется в виде баланса его доходов и расходов со следующей структурой.

Наименование показателей	Код строки	Планируемый период			
		I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Выручка от реализации продукции (за минусом НДС и акцизов)	010				
Себестоимость реализованной продукции	020				
Коммерческие расходы	030				
Управленческие расходы	040				
Прибыль (убыток) от реализации (строки 010—020—030—040)	050				
Проценты к получению	060				
Проценты к уплате	070				
Доходы от участия в других организациях	080				
Прочие операционные доходы	090				
Прочие операционные расходы	100				
Прибыль (убыток) от финансово-хозяйственной деятельности (строки 050 + 060—070 + 080 + 090—100)	110				
Прочие внереализационные доходы	120				
Прочие внереализационные расходы	130				
Прибыль (убыток) планового периода (строки 110 + 120—130)	140				
Налог на прибыль	150				
Отвлеченные средства	160				
Чистая прибыль(убыток) планируемого периода (строки 140—150—160)	170				

Финансовое планирование в составе бизнес-плана Одним из плановых документов, составляемых на предприятии, является *бизнес-план*. Составление бизнес-плана преследует две основные цели: внутрифирменное планирование и обоснование получения денежных средств из внешнего источника, т.е. получения денег под конкретный проект в виде банковских ссуд, бюджетных ассигнований, долевого участия других предприятий в осуществлении проекта.

В разработке бизнес-плана участвуют все структурные подразделения предприятия, в том числе финансовый менеджер и руководимые им подразделения предприятия. Такой план выступает в качестве документа текущего и среднесрочного планирования. При этом показатели первого документа планируемого года рассчитываются с помесячной разбивкой, последующих лет — с поквартальной.

В этом документе отражаются все стороны производственной, коммерческой деятельности предприятия, его финансовые результаты. Этим предопределяется структура бизнес-плана. Бизнес-план состоит из трех разделов: I. Резюме (выводы); II. Основная часть; III. Стратегия финансирования.

В разделе «Резюме» в краткой форме излагаются основные цели проекта, размер требуемых для его осуществления финансовых ресурсов, срок окупаемости.

Раздел «Основная часть» включает следующие подразделы: описание вида деятельности; описание продукции (услуги); оценка отрасли; рынок; маркетинг; план производства; организационный план; юридический план; анализ рисков; финансовый план.

В заключительной части финансового раздела бизнес-плана излагается стратегия финансового обеспечения проекта, намечаемого к осуществлению в бизнес-плане. При этом освещаются следующие вопросы:

(1) размер денежных средств, необходимых для осуществления мероприятия;
(2) источники получения этих средств (кредиты, паевые взносы акционеров, собственные средства и др.);
(3) срок окупаемости средств, вложенных инвесторами.

Основным разработчиком финансового плана бизнес-плана и раздела «Стратегия финансирования» является финансовый менеджер предприятия.

Финансовый план является важнейшей частью бизнес-плана: в нем обобщены и представлены в стоимостном выражении все разделы бизнес-плана. Этот план необходим предпринимателям и инвесторам (кредиторам, акционерам). Предприниматели должны знать источники и размер финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения производства, направления использования средств, размеры денежной наличности, промежуточные и конечные финансовые результаты своей деятельности. Инвесторы должны иметь представление о том, насколько экономически эффективно будут использоваться их средства, каковы их отдача, размер прибыли, дивидендов, сроки окупаемости и возврата.

В финансовый план бизнес-плана включаются следующие разрабатываемые документы:

(1) прогнозный расчет объема реализации продукции (услуг);
(2) план доходов и расходов;
(3) план денежных поступлений и выплат;
(4) баланс активов и пассивов;
(5) план по источникам и использованию средств;
(6) расчет точки достижения самоокупаемости (безубыточности).

1. *Прогнозный расчет объема реализации.* Этот раздел разрабатывается на основе показателей плана маркетинга, входящего в состав бизнес-плана. Используются также статистические данные, материалы специальных исследований рынка, опросы покупателей, торговых работников, мнения экспертов и т.д.

Репрезентативность социологических материалов, достоверность статистических данных, точность проведенных на их основе расчетов предполагаемых объемов реализации продукции (услуг) являются основой для получения достоверных расчетов финансовых показателей.

2. ***План доходов и расходов*** включает следующие показатели:

(1) доходы от реализации продукции (услуг);
(2) себестоимость реализованной продукции;
(3) прибыль от реализации (стр. 1 — стр. 2);
(4) общехозяйственные расходы (торговые издержки, представительские расходы, реклама, аренда помещений, заработная плата административно-управленческого персонала, коммунальные расходы, страховка и др.);
(5) прибыль до уплаты налога (стр. 3 — стр. 4);
(6) налоги;
(7) прибыль после уплаты налогов (стр. 5 — стр. 6).

Разработка этого документа дает возможность выявить такие важнейшие моменты в деятельности предприятия, как доходность выпуска продукции, ее рентабельность, уровень производственных и непроизводственных издержек, взаимоотношения предприятия с бюджетной системой, объем предполагаемой чистой прибыли и др.

3. *План денежных поступлений и выплат (План движения денежных средств).* Главная цель этого плана — оценка потребности в денежных средствах для нормального функционирования предприятия (организации), а также проверка синхронности денежных поступлений и выплат, ликвидности предприятия, т. е. наличия на его счете денег, необходимых для погашения финансовых обязательств.

Исходя из этой цели, план имеет следующую структуру:

(1) наличные деньги (на начало месяца);
(2) поступление денег (выручка от реализации, поступления по счетам, выписанным при продаже в кредит, полученные ссуды и другие поступления);
(3) итого поступления наличности;
(4) общая сумма имеющейся наличности (стр. 1 + стр. 3);
(5) денежные выплаты (платежи за товары (услуги), заработная плата, плата за рекламу, арендная плата, страховые платежи, выплаты по кредиту, проценты за кредит, налоговые платежи и др.);

(6) прирост (+), недостаток (—) денежной наличности на конец месяца (стр. 4 — стр. 6).

Как уже отмечалось, план доходов и расходов, а также план денежных поступлений и выплат разрабатываются на ряд лет, и при этом составитель использует расчетные прогнозные данные. Не исключено, что в ходе деятельности предприятия экономическая ситуация может измениться. Поэтому, чтобы избежать потери, в данные планы в ходе их исполнения необходимо вносить уточнения.

Практика свидетельствует, что опытные предприниматели при составлении своих бизнес-планов готовят несколько возможных вариантов развития событий и делают соответствующие вариантные расчеты своих планов. Это дает возможность предпринимателям, во-первых, учесть возможные факторы, влияющие на деятельность предприятия, во-вторых, предусмотреть варианты путей предотвращения негативных влияний этих факторов. Вариантность расчетов и их обоснование требуют также и инвесторы при рассмотрении проектов, прежде чем согласиться на предоставление средств.

4. *Баланс активов и пассивов.* После составления плана доходов и расходов и плана поступления денежных поступлений и выплат на основе их показателей можно приступить к составлению баланса активов и пассивов предприятия. Он составляется один раз в год. Разность счетов активов и пассивов позволяет определить величину собственного капитала фирмы. Баланс строится по следующей схеме.

Активы:

(1) текущие активы (денежная наличность, счета к получению, запасы готовой продукции, сырья, материалов, ценные бумаги и др.);

(2) фиксированные активы (оборудование, амортизация и др.).

Пассивы и собственный капитал предприятия:

(1) долгосрочные обязательства;

(2) краткосрочные обязательства (счета к оплате, текущие обязательства по долгосрочным займам);

(3) итого пассивов;

(4) собственный капитал предприятия (активы — пассивы);

(5) итого пассивов и собственного капитала предприятия.

5. *План по источникам и использованию средств* должен показать источники получения средств и их использования, изменения активов предприятия за определенный период. План дает возможность определить взаимосвязь между источниками средств и оборотным капиталом предприятия. Предприниматели, акционеры и инвесторы могут точнее определить финансовое положение предприятия, оценить эффективность принятой финансовой политики и результаты хозяйственной деятельности.

План по источникам и использованию средств включает следующие показатели:

(1) средства из всех источников, в том числе: ссуды (долгосрочные, краткосрочные); чистая прибыль; амортизация; прочие собственные средства;

(2) использование средств, в том числе: покупка оборудования, сооружений; прирост запасов сырья, материалов; погашение ссуд; покупка ценных бумаг; выплаты дивидендов и др.;

(3) прирост оборотного капитала.

6. *Расчет точки достижения самоокупаемости (безубыточности).* Планируя создание нового предприятия или выпуск новой продукции (услуги), необходимо знать, когда и при каких условиях начнется отдача от вложенных в проект средств. Другими словами, необходимо определить точку самоокупаемости. *Точка самоокупаемости (безубыточности)* — это такое состояние в деятельности предприятия, когда разность между доходами и расходами равна нулю. При этом суммарный объем продаж совпадает с суммой постоянных и переменных издержек предприятия и наступает безубыточность производства. Точка самоокупаемости рассчитывается по следующей формуле:

$$К = \frac{З_{пост}}{Ц - И_{пер}},$$

где К — количество произведенной продукции (услуг), при котором достигается безубыточность производства;

$З_{пост}$ — сумма постоянных затрат, необходимых для производства продукции (услуг);

Ц — цена за единицу продукции (услуг);

$И_{пер}$ — сумма переменных издержек, необходимых для изготовления единицы продукции, оказания единицы услуг.

Объем производства, обеспечивающий безубыточность продукции, рассчитывается на основе данных, прогнозируемых в соответствующих разделах бизнес-плана. Если намечается производство не одного, а нескольких видов продукции (услуг), то совокупный объем производства, обеспечивающий безубыточность, можно рассчитывать по следующей формуле:

$$\frac{З_{пост}}{(Ц_1 - И_{пер\,1})К_1 + ...(Ц_n - И_{пер\,n})К_n},$$

где П — объем производства продукции;

$Ц_n$ — цена за единицу каждого вида продукции;

$И_{пер.и}$ — переменные издержки единицы продукции каждого вида;
$К_{и}$ — доля выручки от реализации каждого вида продукции в общей выручке от реализации всей производимой предприятием продукции (в долях единицы).

20.3. Финансовое планирование в отраслях бюджетной сферы

Виды бюджетных смет Финансовое планирование в организациях, состоящих на бюджете, основано на составлении различных смет. На основе натуральных показателей (численность обслуживаемых лиц, площадь помещения и т.д.) и финансовых норм составляются *бюджетные сметы расходов*. Бюджетные сметы могут быть нескольких видов.

Индивидуальные сметы составляются для отдельного учреждения или для проведения отдельного мероприятия.

Общие сметы составляются для группы однотипных учреждений или мероприятий.

Сметы расходов на централизованные мероприятия разрабатываются ведомствами для финансирования и мероприятий, осуществляемых в централизованном порядке (закупка оборудования, строительство, ремонт и т.д.).

Сводные сметы объединяются в себе в индивидуальные сметы и сметы на централизованные мероприятия, т.е. это сметы в целом по ведомству.

В смете бюджетного учреждения отражаются:

(1) реквизиты учреждения (его наименование; бюджет, из которого производится финансирование; подпись лица, утвердившего смету; печать учреждения и т.д.);
(2) свод расходов (фонд зарплаты; материальные затраты; фонд производственного и социального развития; фонд материального поощрения; другие фонды);
(3) свод доходов (финансирование из бюджетов; дополнительные платные услуги населению; оказание услуг по договорам с организациями; прочие поступления);
(4) производственные показатели учреждения;
(5) расчеты и обоснования расходов и доходов.

Утвержденные сметы бюджетных учреждений являются их финансовыми планами на определенный период времени. С составлением смет бюджетных учреждений решаются следующие задачи:

- обеспечение бюджетных учреждений государственным финансированием;

- анализ предполагаемых проектов расходов и отчетов об использовании средств;
- контроль за эффективным и экономным расходованием средств.

Методы планирования бюджетных расходов Основными методами планирования бюджетных расходов являются программно-целевой и нормативный.

Программно-целевой метод бюджетного планирования заключается в системном планировании выделений бюджетных средств в соответствии с утвержденными целевыми программами, составляемыми для решения экономических и социальных задач. Этот метод планирования финансовых ресурсов способствует соблюдению единого подхода к формированию и рациональному распределению фондов финансовых ресурсов по конкретным программам и проектам и их концентрации и целевому использованию, улучшению контроля. В свою очередь все это повышает уровень эффективности освоения средств.

В последнее десятилетие в нашей стране метод бюджетного планирования и финансирования используется более широко. Этому способствуют разработка и осуществление многих федеральных и региональных экономических, социальных, экологических и других программ. Следует полагать, что в перспективе этот метод будет находить все более широкое распространение.

Объем средств, выделяемых для осуществления мероприятий и проектов, определяется на основе сметного порядка планирования и финансирования. В основе расчетов смет бюджетных учреждений — объемные показатели деятельности (число коек, число учащихся, число групп, классов и т.д.), время функционирования учреждений и финансовые нормы. При планировании мероприятий по социальной защите населения (пенсии, пособия и др.) учитываются численность получателей этих средств и установленные нормы выплат.

На использовании *нормативного метода* планирования расходов и выплат в значительной мере основано планирование средств на финансирование бюджетных мероприятий, составление смет бюджетных учреждений. Нормы устанавливаются законодательными или подзаконными актами. Такими нормами являются: либо денежное выражение натуральных показателей удовлетворения социальных потребностей (например, нормы расходов на питание населения в бюджетных учреждениях, обеспечение их медикаментами, мягким инвентарем и др.), либо нормы индивидуальных выплат (например, ставка заработной платы, размеры пособий, стипендий и т.д.), либо нормы, в основе которых лежат средние статистиче-

ские величины расходов за ряд лет, а также материально-финансовые возможности общества в конкретном периоде (например, нормы на содержание помещений, учебных расходов и т.д.).

Нормы могут быть *обязательными* (устанавливаемые правительством или территориальными органами власти) или *факультативными* (устанавливаемые ведомствами). Бюджетные нормы могут быть *простыми* (для отдельных видов расходов) и *укрупненными* (для совокупности расходов или для учреждения в целом).

Совершенствованию бюджетного планирования и финансового обеспечения бюджетных учреждений должен содействовать переход к формированию региональных и местных бюджетов на основе *минимальных государственных социальных стандартов, социальных и финансовых норм*. Такой порядок формирования бюджетов территорий обусловлен Законом РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» 1993 г. (ст. 7) и Законом РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. (ст. 27), Бюджетным кодексом 1998 г. (ст. 65).

Согласно этим актам Правительством РФ должны быть разработаны и утверждены Советом Федерации и Государственной Думой минимальные государственные социальные и финансовые нормы в целом по Российской Федерации. На основе этих норм субъекты Федерации разрабатывают и утверждают территориальные нормы с учетом особенностей развития отдельных территорий. Доведенные до местных органов власти нормы являются основой для составления смет бюджетных учреждений и составления на их основе минимального бюджета территории. Тем самым бюджеты территорий будут обеспечиваться минимальным объемом финансовых ресурсов, а составление бюджетов будет основано на объективной нормативной основе.

Примером свода таких финансовых нормативов может служить принятый Московской областной думой в 2001 г. Закон Московской области «О нормативах бюджетной обеспеченности, применяемых при составлении проекта консолидированного бюджета Московской области». В этом документе устанавливаются величины следующих нормативов:

(1) нормативы (в натуральном выражении) потребления услуг ЖКХ (тепловой энергии отопления муниципального жилья и горячего водоснабжения, водоснабжения муниципального

жилья, водоотведения, потребления газа и т.д.) — на одного жителя в месяц;

(2) затраты на текущий и капитальный ремонты жилищного фонда — в процентах от первоначальной (с учетом переоценки) балансовой стоимости;

(3) нормативы (в денежном выражении) в системе образования — в расчете на год на содержание единицы контингента (воспитанника, обучающегося) по видам образовательных учреждений;

(4) нормативы (в денежном выражении) в системе здравоохранения — в расчете на год на текущее содержание (одной койки в больницах, одного амбулаторно-поликлинического учреждения, на оказание одному жителю скорой медицинской помощи и т.д.);

(5) нормативы (в денежном выражении) социальной защиты населения — в расчете на год на текущее содержание одной койки в домах интернатах, на текущее содержание учреждений социальной защиты (на одного жителя) и т.д.;

(6) нормативы (в денежном выражении) в системе культуры — в расчете на год на содержание библиотек, музеев, театрально-зрелищных организаций;

(7) нормативы (в денежном выражении) на содержание органов муниципального управления — в расчете на год на одного жителя муниципального образования.

Нормативы установлены по видам учреждений, мероприятий, видам обслуживаемого бюджетными учреждениями контингента лиц, по месту расположения бюджетных учреждений (в городской, сельской местности), категории, присвоенной бюджетным учреждениям, и др.

Финансовое планирование в бюджетных организациях проиллюстрируем на примерах образовательных и медицинских учреждений.

Финансовое планирование в образовательных учреждениях Оно базируется на расчете производственных и финансовых показателей этих учреждений. Прежде всего должны быть определены такие показатели, как количество учащихся и количество классов.

Среднегодовое количество учащихся и среднегодовое число классов рассчитывается по формуле

$$К = \frac{(К_н \times 8) + (К_к \times 4)}{12},$$

где К — среднегодовое количество учащихся (классов);

$К_н$ — число учащихся (классов) на начало планируемого года;

$К_к$ — число учащихся (классов) на конец планируемого года.

На основе рассчитанного показателя среднегодового количества классов определяются расходы на зарплату учителя, учебные и хозяйственные расходы. Следует иметь в виду, что планирование фонда зарплаты в городских школах имеет определенные особенности, связанные с тем, что зарплата учителям городских школ выплачивается два раза в месяц (за вторую половину декабря, например, выплачивается в январе будущего года). Следовательно, в текущем году учителя получают зарплату за 3,5 месяцев, а с января по 1 сентября — за 8,5 месяцев. Таким образом, приведенная выше формула применительно к городским школам примет следующий вид:

$$К = \frac{(К_н \times 8{,}5) + (К_к \times 3{,}5)}{12}.$$

Заработная плата учителя выплачивается за фактическое число часов работы в неделю. Число уроков устанавливается Министерством образования и науки РФ. Для I—IV классов установлено 24 часа в неделю, для V—VI классов — 30 часов, VII — 32 часа, VIII — 34 часа, IX—XI классов — 36 часов в неделю. Фонд зарплаты учителей рассчитывается по данным тарификационных списков на 1 сентября каждого года. Расчет производится на основе среднегодового количества педагогических ставок на один класс и средней ставки учителя в месяц. В свою очередь величина ставки зависит от разряда установленной единой тарифной сетки и аттестации педагогов. Количество ставок на один класс рассчитывается путем деления суммы часов в каждом классе в неделю на недельную нагрузку учителя.

Заработная плата административно-обслуживающего персонала рассчитывается на основе должностных окладов, утвержденных штатным расписанием. В фонд заработной платы этих работников включаются и ряд дополнительных оплат, в том числе за классное руководство, руководство школьными кружками, ведение внеклассной работы с учениками, заведование учебными кабинетами и др.

Отдельно рассчитываются расходы на приобретение оборудования, инвентаря, учебные расходы, на хозяйственное обслуживание и др. Величина таких расходов должна определяться на основе нормативов. Однако в последние годы размер нормативов и ассигнований на многие виды расходов зависит от наличия средств в местных бюджетах.

Таким образом ведется планирование расходов и по другим образовательным учреждениям, но в учетом их специфических особенностей.

Финансовое планирование в здравоохранении Финансирование здравоохранения осуществляется на основе принимаемой Правительством РФ Программы государственных гарантий обеспечения населе-

ния Российской Федерации бесплатной медицинской помощью. На основании этой Программы субъекты РФ составляют территориальные программы государственных гарантий.

Программы государственных гарантий, исходя из имеющихся финансовых возможностей и потребностей в медицинских услугах, регламентируют объемы медицинской помощи и затраты на ее оказание. Размеры и структура медицинской помощи задаются утверждаемыми на федеральном уровне нормативами объемов бесплатной медицинской помощи в расчете на 1000 человек. Эти нормативы могут быть уточнены в регионах с учетом их демографической структуры населения, потребностей в медицинских услугах, уровня медицинского состояния территории и т.д.

В качестве единиц объемов медицинских услуг приняты: в больницах — койко-день, в амбулаторно-клинических учреждениях — врачебное посещение, вызов скорой медицинской помощи.

Объем финансовых ресурсов, необходимых для реализации Программы государственных гарантий, зависит и от величины денежных затрат на единицу объема медицинских услуг.

В Программах устанавливаются следующие нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинских услуг:

- стоимость одного дня лечения в больнице;
- стоимость одного посещения в поликлинике;
- стоимость одного вызова скорой медицинской помощи;
- стоимость одного койко-дня.

Финансовые нормативы рассчитываются с учетом: результатов анализа расходования бюджетных средств за предыдущий период; индексов-дефляторов на планируемый период; территориальных коэффициентов удорожания, установленных Минэкономразвития РФ.

Объем затрат на реализацию Программы государственных гарантий в расчете на душу населения рассчитывается по формуле:

$$З_д = \frac{Н_{окд} \cdot Н_{скд} + Н_{окдс} \cdot Н_{скдс} + Н_{чп} \cdot Н_{оп} + Н_{ов} \cdot Н_{св}}{1000} + \frac{С_{из} + С_{а\,ОМС}}{Ч_н},$$

где $Н_{окд}$ — норматив числа койко-дней, проведенных в стационаре в год на 1000 населения;

$Н_{скд}$ — норматив средних финансовых затрат на один койко-день в стационарах;

$Н_{окдс}$ — норматив числа дней лечения в дневных стационарах в год на 1000 населения;

$Н_{скдс}$ — норматив средних финансовых затрат на один день лечения в дневном стационаре;

$Н_{оп}$ — норматив числа врачебных посещений в год на 1000 населения;

$Н_{чп}$ — норматив финансовых затрат на одно врачебное посещение;
$Н_{ов}$ — норматив числа вызовов скорой медицинской помощи на 1000 населения;
$Н_{св}$ — норматив финансовых затрат на один вызов скорой медицинской помощи;
$С_{из}$ — затраты на поддержание инфраструктуры здравоохранения;
$С_{а\ ОМС}$ — административные затраты системы обязательного медицинского страхования (ОМС);
$Ч_{н}$ — численность населения.

Общий размер финансовых ресурсов, необходимых для реализации Программы, определяется по формуле:

$$С_{о} = З_{д} \times Ч_{н},$$

где $С_{о}$ — затраты на реализацию Программы;
$Ч_{н}$ — численность населения.

Планирование государственных гарантий в здравоохранении осуществляется на федеральном, региональном, муниципальном уровнях и в медицинских учреждениях.

На *федеральном* уровне разрабатывается Программа государственных гарантий и методика формирования и обоснования Программы государственных гарантий. При этом определяются: виды медицинской помощи и заболевания, включенные в Программу государственных гарантий; минимально-гарантируемые объемы медицинской помощи; нормативы финансовых затрат на единицу объемов медицинской помощи.

На *региональном* уровне разрабатывается территориальная программа государственных гарантий обеспечения населения бесплатной медицинской помощью. При этом устанавливаются территориальные нормативы медицинской помощи и территориальные нормативы финансовых затрат на единицу медицинских услуг.

На *муниципальном* уровне формируется *муниципальный заказ*, обеспечивающий реализацию Программы государственных гарантий в муниципальном образовании. На основе объемов медицинской помощи, реализуемых субъектом РФ с учетом нормативов финансовых затрат, а также предложений медицинских учреждений формируется финансовый план оказания медицинской помощи населению в медицинских учреждениях муниципального образования, а также заказ на получение жителями медицинской помощи за пределами территории проживания (в медицинских учреждениях регионального и федерального подчинения).

Сформированный муниципальный заказ согласовывается в органах управления субъекта РФ. Если после признания его парамет-

ров субъектом РФ в муниципальном образовании имеются дополнительные ресурсы, то муниципальный заказ может быть увеличен сверх территориальной программы государственных гарантий.

На уровне *медицинских учреждений* разрабатываются предложения по использованию их мощностей для реализации муниципального заказа. Согласованные показатели муниципальных заказов служат основой для формирования бюджетных заявок муниципальным бюджетам и системе обязательного медицинского страхования.

В *медицинских учреждениях* финансовое планирование ведется на основе производственных показателей (число коек в больницах, число посещений больных в поликлиниках, число вызовов скорой медицинской помощи) и нормативов, установленных Программой государственных гарантий в муниципальном образовании.

Смета расходов больницы составляются на основании расчета следующих показателей.

1. Число дней функционирования койки (раздельно по хирургическим, инфекционным, детским и прочим койкам). Показатель устанавливается исполнительными органами.

2. Среднегодовое количество коек. Рассчитывается по формуле:

$$К_{ср} = К_{н} + \frac{(К_{к} - К_{н})n}{12},$$

где $К_{ср}$ — среднегодовое количество коек;
$К_{н}$, $К_{к}$ — количество коек на начало и конец года;
n — число месяцев функционирования вновь развернутых коек.

3. Количество койко-дней. Определяется по формуле:

$$К_{кд} = Ч_{к} \times К_{ср},$$

где $К_{кд}$ — количество койко-дней;
$Ч_{к}$ — число дней функционирования койки;
$К_{ср}$ — среднегодовое количество коек.

4. Расходы на дооборудование новых коек. Рассчитываются по формуле:

$$Р_{днк} = П_{к} \times N_{рдк},$$

где $Р_{днк}$ — расходы на дооборудование новых коек;
$П_{к}$ — прирост коек за год;
$N_{рдк}$ — норма расходов на дооборудование одной новой койки.

5. Прирост коек за год. Определяется по формуле:

$$П_{к} = К_{к} - К_{н},$$

где $П_{к}$ — прирост коек за год;
$К_{к}$, $К_{н}$ — количество коек на конец и начало года.

6. Норма расходов на питание на одну койку в год:

$$N_р = Ч_д \times N_д,$$

где $N_р$ — норма расходов на питание на одну койку в год;
$Ч_д$ — число дней функционирования койки в год;
$N_д$ — норма расходов на питание на одну койку в день.

7. Объем расходов на медикаменты. Рассчитывается по формуле:

$$Р_м = К_{ср} \times N_р,$$

где $Р_м$ — расходы на медикаменты;
$К_{ср}$ — среднегодовое количество коек;
$N_р$ — норма расходов на медикаменты.

8. Объем расходов на мягкий и инвентарь. Рассчитывается по формуле:

$$Р_{мн} = Р_{днк} + Р_{дк},$$

где $Р_{мн}$ — расходы на мягкий инвентарь;
$Р_{днк}$ — расходы на дооборудование новых коек;
$Р_{дк}$ — расходы на оборудование приемных коек.

9. Объем расходов на питание. Рассчитывается по формуле:

$$С_р = N_р \times К_{ср},$$

где $С_р$ — расход на питание;
$N_р$ — норма расходов на питание на одну койку;
$К_{ср}$ — среднегодовое количество коек.

10. Объем фонда оплаты труда. Рассчитывается по формуле:

$$ФЗП = К_{ср} \times С_{ср} \times С_{нк},$$

где ФЗП — годовой фонд зарплаты;
$К_{ср}$ — среднегодовое количество коек;
$С_{ср}$ — средняя ставка зарплаты по ЕТС;
$С_{нк}$ — количество ставок на одну койку.

11. Объем расходов на коммунальные услуги. Рассчитывается по формуле (по видам услуг):

$$Р_{ку} = К_{ср} \times N_р \times Т,$$

где $Р_{ку}$ — расходы на вид коммунальной услуги;
$К_{ср}$ — среднегодовое количество коек;

$N_р$ — норма расходов на одну койку;
Т — тариф за коммунальную услугу.

12. Размер затрат на простую медицинскую услугу. Определяется по формуле:

$$С_{пму} = \frac{\sum П_р + \sum Н_р}{Ф_{р.вр} \times К_{эф.вр} + Ф_{р.ср} \times К_{эф.ср}} \times (t_{вр} + t_{ср}),$$

где $С_{пму}$ — стоимость простой медицинской услуги;
$П_р$ — прямые расходы;
$Н_р$ — накладные расходы;
$Ф_{р.вр}$ — фонд рабочего времени врачей, в год, в у.е.т.[1];
$Ф_{р.ср}$ — фонда рабочего времени среднего медперсонала, в у.е.т.;
$t_{вр}$ — время оказания медицинской услуги врачам;
$t_{ср}$ — время оказания медицинской услуги средним медицинским персоналом;
$К_{эф}$ — нормативный коэффициент использования рабочего времени.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Назовите основные цели сводного финансового планирования.
2. Объясните необходимость разработки в регионе сводного финансового баланса.
3. Охарактеризуйте состав показателей сводного финансового баланса.
4. Какие данные образуют информационную базу сводного финансового баланса государства и территории?
5. Охарактеризуйте методы финансового планирования на предприятиях.
6. Каков состав показателей финансового плана предприятия?
7. Поясните структуру финансового плана бизнес-плана.
8. Как рассчитывается точка достижения самоокупаемости?
9. Охарактеризуйте систему нормативов, используемых в бюджетном планировании.
10. Как планируются расходы образовательных учреждений?
11. Как планируются расходы в медицинских учреждениях?

[1] Согласно утвержденной Минздравом РФ в 2004 г. «Номенклатуры работ и услуг в здравоохранении» 1 условная единица труда (у.е.т.) = 10 минутам работы медперсонала.

Глава 21

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И БЮДЖЕТНЫЙ АНАЛИЗ

21.1. Финансовый контроль: формы и методы проведения

Одним из важнейших элементов управления является *финансовый контроль*, который предопределяется сущностью финансов как системы денежных отношений, связанных с созданием, распределением и использованием совокупного продукта и национального дохода. В процессе финансового контроля анализируется деятельность субъектов хозяйствования, учреждений, органов власти и управления.

Задачи финансового контроля:

(1) проверка состояния и эффективности использования финансовых, трудовых и материальных ресурсов предприятий и учреждений;
(2) выявление резервов роста финансовых ресурсов;
(3) правильность составления и исполнения бюджета;
(4) правильность ведения бухгалтерского учета;
(5) обеспечение соблюдения действующего законодательства в области налогообложения юридических лиц, относящихся к различным организационно-правовым формам.

Объектами финансового контроля в финансовой системе являются поступления всех видов доходов бюджета и взносов во внебюджетные фонды, кредитных и заемных средств, а также использование этих средств. Они могут быть классифицированы следующим образом.

1. По *источникам финансовых средств*:

- бюджеты;
- внебюджетные фонды;
- средства от распоряжения и управления собственностью, находящейся в распоряжении органов власти.

- кредитные и заемные средства;
- средства от размещения финансов в кредитно-финансовых организациях.

2. По *принадлежности финансовых поступлений и расходов тому или иному виду организации*:

- органы государственной власти и их структурные подразделения;
- муниципальные унитарные предприятия;
- юридические лица всех форм собственности и организационно-правовых форм;
- банки и другие финансовые учреждения, производящие операции по зачислению и использованию финансовых средств;
- предприятия и организации, в уставном капитале которых есть доля органов власти.

3. По *признаку отражения поступления и расходования средств в том или ином типе нормативного документа*:

- бюджет и сметы внебюджетных фондов и отчеты об их исполнении;
- федеральные и территориальные программы, итоговые документы по их реализации;
- законодательные и иные нормативные правовые акты по бюджетно-финансовым вопросам, проекты договоров и соглашений с федеральными органами государственной власти, другими субъектами РФ, зарубежными партнерами.

4. Государственный и негосударственный (аудит) — финансовый контроль. В зависимости от типа государственного органа *государственный контроль* подразделяют на контроль со стороны органов представительной, исполнительной, судебной власти, ведомственный.

В рыночной экономике возникает потребность в достоверной информации не только по вертикальным, но и по горизонтальным связям компании со своими партнерами, кредиторами, акционерами и т.п. В связи с этим существует финансовый контроль в виде *аудита* (*негосударственный контроль*). Аудит — независимая вневедомственная проверка бухгалтерской или финансовой отчетности, платежно-расчетной документации отдельных хозяйственных операций, налоговых деклараций и других финансовых обязательств и требований экономических субъектов на договорной основе с целью получения выводов о финансовом положении проверяемого экономического субъекта и подготовки рекомендаций по улучшению его финансового состояния.

Используются несколько методов финансового контроля:

(1) *документальные и камеральные проверки*, в ходе которых проверяются отдельные вопросы деятельности организаций;

(2) *обследования* предусматривают более широкий охват проверяемых показателей деятельности организации;

(3) *мониторинг* (наблюдение) предусматривает постоянный контроль со стороны проверяющего органа за выполнением отдельных показателей деятельности организации;

(4) *надзор* предусматривает проверку организации, получившей лицензию на определенный вид деятельности;

(5) *ревизии* предусматривают обязательные действия контрольных органов по документальной и фактической проверке законности, целесообразности и эффективности хозяйственных и финансовых операций, совокупных организаций в проверяемом периоде.

5. *По виду материалов контроля — документальный и фактический контроль.* В число основных способов *документального* контроля включают:

- формальную и арифметическую проверку документов;
- юридическую оценку отраженных в документах хозяйственных операций;
- логический контроль объективной возможности документально оформленных хозяйственных операций;
- встречную проверку документов или записей в учетных регистрах посредством сличения их с одноименными или взаимосвязанными данными у предприятий, учреждений и организаций, с которыми проверяемый объект имеет хозяйственные связи;
- способ обратного счета, основанный на предварительной экспертной оценке материальных затрат с целью последующего определения (обратным счетом) величины необоснованных списаний сырья и материалов на производство определенных видов продукции, которые ко времени ревизии имеются в наличии на складах предприятия-изготовителя или у его покупателей;
- оценку законности и обоснованности хозяйственных операций по данным корреспонденции счетов бухгалтерского учета;
- балансовые увязки движения товарно-материальных ценностей.

Фактический контроль подразделяется на три группы:

- инвентаризация;
- экспертная оценка квалифицированными специалистами действительного объема и качества выполненных работ,

обоснованности нормативов материальных затрат и выхода готовой продукции, соблюдения технологических режимов;

- визуальное наблюдение путем непосредственного обследования складских помещений, производственных подразделений, состояния контрольно-пропускного режима, а также фиксация отдельных элементов изучаемого процесса в определенный период времени (хронометраж, фотография рабочего дня и др.).

6. По *времени проведения* — предварительный, текущий и последующий финансовый контроль.

Предварительный контроль предшествует фактическому расходованию и поступлению средств. Главная цель предварительного контроля — выявление возможности увеличения доходов и пути наиболее эффективного использования финансовых ресурсов.

Текущий контроль осуществляется в процессе финансирования плановых мероприятий и мобилизации доходов. Он заключается в анализе оперативных данных, текущей отчетности контролируемыми организациями. В процессе его выявляются и недостатки в работе отдельных организаций. Текущий контроль позволяет предупредить неоправданное расходование средств и улучшить работу по мобилизации доходов.

Последующий контроль представляет собой проверки и ревизии, проводимые после поступления средств или использования учреждениями выделенных им бюджетных ассигнований. Он предполагает тщательное выяснение непосредственно в организациях законности и целесообразности использования, а также сохранности средств, выявление внутрихозяйственных резервов повышения технико-экономических показателей работы, проверку постановки бухгалтерского учета и достоверности представляемой отчетности.

Последующий контроль проводится финансовыми органами в трех формах: документальная ревизия, проверка и анализ отчетов.

Документальная ревизия устанавливает обеспеченность сохранности, законности, целесообразности использования материальных ценностей и денежных средств. Для этого на основе первичных учетных документов проверяются проведенные операции по счетам в банке. Обязательной проверке подлежит правильность оприходования, использования и списания на себестоимость сырья, материалов, топлива и других ценностей.

Для выяснения достоверности имеющихся в ревизуемой организации бухгалтерских и других документов о произведенных затратах осуществляются проверки в тех организациях, от которых поступили или которым переданы материальные ценности или денежные средства. Эти проверки называются *встречные*.

По степени охвата, периода или объема показателей, подвергающихся документальной проверке, ревизии подразделяются на полные, частичные, тематические, комплексные. *Полная ревизия* проводится, когда необходимо всесторонне проверить хозяйственно-финансовую деятельность. *Частичная ревизия* предполагает проверку одного или нескольких участков работы ревизуемого объекта. При *тематических ревизиях* проверяется положение дел на одном из участков работы нескольких предприятий (учреждений) отрасли или ведомства. *Комплексная ревизия* — это ревизия всех разделов работы проверяемой организации. Ею охватываются не только вопросы, связанные с хозяйственно-финансовой деятельностью, но также технические, кадровые и др.

Каждый вид ревизии может быть проведен *сплошным* методом, когда проверяются все документы за ревизуемый период (как правило, с момента последней ревизии), и *выборочным*, при котором ревизуются документы за определенный период, представляющий наибольший интерес, исходя из целей данной ревизии.

Проверка (вторая форма последующего контроля), как правило, проводится экономистами финорганов на закрепленном за ними участке работы (по бюджету, налогам, штатам и т.д.). Проверке подвергаются по хозрасчетным организациям выполнение плановых показателей, их финансовое положение и тем самым обеспеченность своевременного и полного поступления платежей в бюджет, а по бюджетным учреждениям — составление и исполнение их сметы расходов. При этом проверяются соблюдение законности, эффективность использования средств, выделенных на текущее содержание и оснащение учреждений, и др.

Третьей формой последующего контроля является *анализ* финорганами отчетов ведомств, управлений, отделов исполнительных органов власти, организаций и учреждений. По итогам рассмотрения результатов указанного анализа могут быть внесены уточнения в финансовые планы организаций в сметы бюджетных учреждений, увеличивающие платежи в бюджет и сокращающие ассигнования из бюджета.

Результаты ревизии или проверки оформляются *актом*. В нем обязательно должны быть отражены вопросы и период, охваченные ревизией, выявленные злоупотребления, недостатки, нарушения действующего законодательства, инструкций и других нормативных актов, а также указаны виновные должностные лица.

Важным этапом контрольной работы является реализация материалов ревизий и проверок. Ее формы зависят от объекта проверки и характера выявленных недостатков и нарушений. В принимаемом документе по результатам ревизии намечаются мероприятия по уст-

ранению выявленных упущений в деятельности организаций и учреждений, а на виновных лиц налагаются взыскания.

21.2. Государственный финансовый контроль

Государственный финансовый контроль заключается в контролировании составления и исполнения федерального, региональных и местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов, денежного обращения, внутреннего и внешнего государственного и региональных долгов и др. В соответствии с российским законодательством осуществление государственного финансового контроля возложено на Министерство финансов РФ, Счетную палату РФ, контрольно-ревизионные органы субъектов РФ, Банк России.

Бюджетный контроль на федеральном уровне Ведущая роль в государственном финансовом контроле отводится бюджетному контролю.

Бюджетный контроль — этап бюджетного процесса, осуществляемый представительными органами власти, Счетной палатой РФ и контрольно-счетными палатами на местах, финансовыми и налоговыми органами.

В Российской Федерации контроль за исполнением бюджета имеет две формы — парламентский и административный.

Парламентский контроль осуществляется соответствующими представительными органами. Он предполагает:

- право соответствующих представительных органов власти на получение от органов исполнительной власти необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;
- право соответствующих представительных органов власти на получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об исполнении бюджета;
- право соответствующих представительных органов власти на утверждение (неутверждение) отчета об исполнении бюджета;
- право создавать собственные контрольно-счетные органы (Счетную палату РФ, контрольно-счетные палаты представительных органов власти субъектов РФ и местного самоуправления) для проведения внешнего аудита бюджетов;
- право вынесения оценки деятельности исполнительных органов по исполнению бюджетов.

Административный контроль осуществляется Министерством финансов РФ, Казначейством РФ, финансовыми органами субъектов

РФ и местного самоуправления, главными распорядителями бюджетных средств, главными бухгалтерами бюджетных учреждений.

Административный контроль предполагает:

- право проведения проверок главных распорядителей и получателей бюджетных средств;
- право получения информации, необходимой для контроля за соблюдением бюджетного законодательства;
- право требовать устранения выявленных нарушений бюджетного законодательства;
- право давать обязательные для исполнения указания по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства, оформлять документы, являющиеся основанием для наложения мер ответственности.

Со стороны *Президента РФ* финансовый и бюджетный контроль осуществляет Главное контрольное управление Президента РФ, которое наделено следующими контрольными функциями: контроль за исполнением указов и распоряжений Президента РФ; контроль за деятельностью органов контроля и надзора при федеральных органах исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ; рассмотрение жалоб и обращений юридических и физических лиц.

Финансово-бюджетный контроль постоянно осуществляется *Правительством* РФ. Оно контролирует весь бюджетный процесс, экономическую и финансовую деятельность всех федеральных министерств и ведомств, деятельность всех федеральных органов, осуществляющих контрольные функции. С этой целью при Правительстве РФ создан Межведомственный совет по государственному финансовому контролю.

Министерство финансов РФ осуществляет: контроль за исполнением федерального бюджета и использованием средств государственных федеральных внебюджетных фондов, за использованием валютных средств, инвестиций; анализ сводной финансовой отчетности федеральных органов исполнительной власти: внутренний аудит главных распорядителей бюджетов, распорядителей бюджетов, бюджетополучателей. Оно может также осуществлять аудит бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в части средств, получаемых ими из федерального бюджета.

На основании Постановления Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 276 функции финансово-бюджетного контроля со стороны Министерства финансов РФ в настоящее время возложены на Департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности, созданный на базе КРУ, Департамента организации аудиторской

деятельности и Отдела контроля за использованием государственных средств в организациях Минобороны РФ и правоохранительных органов.

Министерство финансов РФ организует финансовый контроль и аудит юридических лиц — получателей гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и инвестиций.

Казначейство осуществляет контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей, уполномоченных банков, других участников бюджетного процесса.

Финансовые органы субъектов РФ и *местного самоуправления осуществляют* контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей, уполномоченных банков, других участников бюджетного процесса.

Главные распорядители бюджетных средств осуществляют контроль за бюджетополучателями в части обеспечения целевого использования бюджетных средств, своевременного их возврата и предоставления отчетности. Они также проводят аудит казенных предприятий.

Контроль за исполнением федерального бюджета осуществляют *Совет Федерации* и *Государственная Дума Федерального Собрания* РФ. Для этих целей в 1995 создана *Счетная палата РФ*. Она независима от Правительства РФ и подотчетна Федеральному Собранию РФ. По указанию Совета Федерации и Государственной Думы Палата проводит в министерствах, ведомствах, учреждениях и на предприятиях проверки вопросов, связанных с формированием и исполнением доходной части федерального бюджета и использованием бюджетных средств. В Совет Федерации и Государственную Думу РФ Палата ежеквартально представляет отчеты о ходе исполнения федерального бюджета и дает ежегодное заключение по отчету Правительства РФ об исполнении бюджета.

Бюджетный контроль в субъектах РФ и муниципальных образованиях

Территориальные представительные органы власти осуществляют контроль путем рассмотрения и утверждения территориальных бюджетов и смет внебюджетных фондов (предварительный контроль), а также отчетов об их исполнении (последующий контроль). В ходе финансового года в порядке текущего контроля они могут на своих заседаниях, а также на заседаниях образованных комиссий и рабочих групп рассматривать отдельные вопросы исполнения бюджета.

В составе территориальных представительных органов власти создаются *бюджетно-финансовые комиссии*, наделенные полным

объемом полномочий в области финансовой политики и контроля за финансовой деятельностью органов исполнительной власти. Они не имеют постоянного экспертного и ревизионного аппарата и осуществляют контрольные функции путем запроса и анализа необходимой информации без выхода на объекты. Для проведения экспертных работ и контрольных мероприятий на местах они имеют право давать соответствующие поручения территориальным контрольно-счетным палатам.

Контрольно-счетные палаты субъектов РФ и муниципальных образований являются независимыми специализированными государственными органами бюджетно-финансового контроля. Задачами и функциями этих контрольно-счетных палат являются организация и проведение оперативного контроля:

- за надлежащим исполнением территориальных бюджетов в текущем году;
- своевременным исполнением доходных и расходных статей территориального бюджета и внебюджетных фондов по объемам и структуре;
- поступлением средств в территориальные бюджеты от управления собственностью, принадлежащей территориальным органам власти;
- законностью и своевременностью движения средств территориального бюджета и внебюджетных фондов;
- рациональностью и эффективностью использования заемных средств, получаемых территориальными органами власти путем выпуска облигаций и других видов ценных бумаг.

Контрольно-счетные палаты осуществляют:

(1) предварительный контроль на этапе экспертизы законодательных актов и территориальных программ;

(2) текущий контроль путем проведения проверок и обследований, связанных с зачислением, перечислением и использованием средств территориального бюджета, внебюджетных фондов в организациях независимо от форм собственности;

(3) последующий контроль путем проведения экспертиз и подготовки заключений по отчетам об исполнении бюджета и смет внебюджетных фондов.

К полномочиям контрольно-счетных палат относятся: направление органам государственной власти представлений и обязательных для исполнения предписаний по результатам проверок и обследований, а в случаях выявления при проведении проверок и обследований фактов хищений государственных денежных и материальных средств палаты имеют право передавать материалы проверок и обследований в правоохранительные органы.

Исполнительные органы власти обладают всеобъемлющими полномочиями в области бюджетно-финансового контроля, поскольку контроль является одним из звеньев возложенной на них функции непосредственного управления территориальными финансовыми и материальными ресурсами. Их задачей является также организация системы финансового контроля, включающей органы межведомственного и ведомственного контроля, и обеспечение эффективности ее функционирования. Они непосредственно или через создаваемые ими органы осуществляют все виды контроля — предварительный, текущий и последующий. В их полномочия входит контроль за финансовой эффективностью управления собственностью, организация контроля за рациональным расходованием средств бюджета и внебюджетных фондов, контроль за оптимальным размещением территориального заказа, за сбалансированной политикой в области заимствований. Для непосредственного контроля территориальные администрации создают соответствующие органы в структуре исполнительной власти.

В функции *территориальных финансовых органов* входит также организация контроля за рациональным расходованием бюджетных средств, выделенных отраслям местного хозяйства, осуществление контроля за формированием доходной части и целевым расходованием бюджета и внебюджетных фондов. При подготовке проекта территориального бюджета, в ходе его исполнения и при составлении отчета об исполнении бюджета они осуществляют все виды контроля.

Контрольно-ревизионные управления территориальных администраций являются специализированными органами бюджетно-финансового контроля, подотчетными территориальным администрациям. Основная их задача — контроль: (1) за выполнением департаментами, комитетами, управлениями и другими органами исполнительной власти возложенных на них функций и соблюдением ими действующего законодательства; (2) за финансово-хозяйственной деятельностью государственных и муниципальных предприятий, учреждений и организаций, а также предприятий, имеющих в уставном фонде долю государственной и муниципальной собственности; (3) за сохранностью и использованием государственной и муниципальной собственности, бюджетных средств.

Они имеют право: проводить ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности департаментов, комитетов, управлений и иных органов исполнительной власти города; в пределах своей компетенции взыскивать с юридических лиц в доход территориального бюджета всю сумму материального ущерба, нанесенного местному хозяйству, использованных не по назначению бюджетных средств.

В системе организации территориального финансового контроля отдельные функции выполняются территориальными подразделениями федеральных органов. Согласно Постановлению Правительства РФ от 6 августа 1998 г. № 888 «О территориальных контрольно-ревизионных органах Министерства финансов Российской Федерации» основной задачей территориальных контрольно-ревизионных органов Министерства финансов РФ (контрольно-ревизионных управлений Министерства финансов РФ в субъектах РФ) является осуществление в пределах своей компетенции последующего государственного финансового контроля на территории соответствующего субъекта РФ.

Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов РФ в субъекте РФ (крупном городе) в соответствии с возложенной на него задачей выполняет следующие основные функции:

(1) осуществляет последующий контроль за своевременным, целевым и рациональным использованием и сохранностью средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и других федеральных средств;

(2) проводит в пределах своей компетенции ревизии и тематические проверки поступления и расходования средств федерального бюджета, использования внебюджетных средств, доходов от имущества (в том числе от ценных бумаг), находящегося в федеральной собственности;

(3) проводит документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности организаций любых форм собственности по мотивированным постановлениям правоохранительных органов;

(4) проводит в установленном порядке по обращениям органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на договорной основе ревизии и финансовые проверки поступления и расходования средств соответствующих бюджетов, внебюджетных средств и доходов от имущества, находящегося в их собственности.

Функции Федеральной налоговой службы и Банка России Важную роль в осуществлении контроля за полнотой и своевременностью поступления налогов и сборов в доходную часть бюджетов играет Федеральная налоговая служба. Она представляет собой единую систему контроля за соблюдением налогового законодательства, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей. Федеральная налоговая служба имеет право взыскивать в бюджет недоимки по налогам и другим обязательным платежам в

бюджет, а также суммы штрафов и иных санкций с предприятий, учреждений, организаций в бесспорном порядке.

В обеспечении контроля за отношениями государственных и муниципальных финансов с кредитно-финансовыми организациями определенную роль играет Центральный банк Российской Федерации (Банк России). Он осуществляет следующие функции: постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями банковского законодательства, нормативных актов Банка России, в частности установленных им нормативов; валютное регулирование; текущий контроль за проведением проверок кредитных организаций и их филиалов, последующий контроль за проведением анализа и прогнозирования состояния экономики РФ в целом и по регионам, прежде всего денежно-кредитных, валютно-финансовых и ценовых отношений.

Полномочия Банка России: запрашивать и получать у кредитных организаций необходимую информацию об их деятельности, требовать разъяснения по полученной информации; для подготовки банковской и финансовой статистики, анализа экономической ситуации запрашивать и получать необходимую информацию у федеральных органов исполнительной власти; по результатам проверок направлять организациям обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в их деятельности нарушений и применять установленные законом санкции по отношению к нарушителям.

21.3. Ревизии бюджетных учреждений

Важным элементом бюджетного контроля являются *ревизии*, проводимые финорганами в бюджетных учреждениях. Ревизии имеют цель установить, обеспечивается ли сохранность, экономное и целесообразное расходование материальных ценностей и денежных средств, соблюдение сметно-штатной дисциплины, отвечает ли действующим методическим указаниям постановка бухгалтерского учета и др.

Проведению ревизий предшествует организационная работа, проводимая в контролирующем органе. Она начинается с подготовки плана обследований и проверок.

Проект плана утверждается руководителем контрольного органа. Руководитель группы по конкретному контрольному мероприятию не более чем за десять рабочих дней до его начала, определенного планом, представляет на утверждение руководителя контрольного органа проекты следующих документов:

- решение о проведении обследования или проверки;
- уведомление руководителя проверяемой организации о проведении обследования или проверки;
- план-задание на проведение обследования или проверки;
- запросы на предоставление необходимой информации;
- письма в организации, совместно с которыми проводится обследование или проверка.

План-задание на проведение ревизии представляет собой развернутую поэтапную программу подготовки и проведения контрольного мероприятия, в которую включаются:

- общие сведения о проверяемой организации (наименование, адрес, фамилия руководителя, телефон, факс, организационно-юридическая форма и др.);
- цели и задачи проведения обследования или проверки:
- объем и характер необходимой информации, источники ее получения, сроки получения информации;
- состав группы, необходимость привлечения специалистов иных организаций и независимых экспертов;
- поэтапный порядок действий группы с указанием сроков.

Обследования и проверки проводятся строго в соответствии с установленными целями и задачами и в указанные сроки. Каждый этап контрольного мероприятия завершается предоставлением руководству органа контроля промежуточной справки (обследование) или промежуточного отчета (проверка), на основании которых может быть принято решение об изменении плана-задания. Цели и задачи контрольного мероприятия могут формулироваться по одному или нескольким направлениям, например:

- анализ и оценка финансовой документации, выводы о состоянии финансовой отчетности;
- анализ и оценка финансовой деятельности в целом;
- оценка соответствия финансовой деятельности по форме и содержанию нормам действующего законодательства, законности хозяйственных операций;
- проверка обоснованности принятия решений в проверяемой организации;
- проверка рациональности использования финансовых ресурсов.

Ревизия бюджетных учреждений начинается со снятия остатков денежной наличности и иных ценностей, хранящихся в кассе. Полученные результаты сопоставляются с соответствующими данными учета. В случае выявления расхождений устанавливаются их причины и виновные в этом лица.

В ходе ревизии проверяются подлинные документы, подтверждающие все затраты наличных денег: на выплату заработной платы, выдачу подотчетных сумм, приобретение товарно-материальных ценностей и т.д.

В зависимости от масштабов ревизуемого учреждения и других конкретных условий проводится полная или выборочная инвентаризация оборудования, инвентаря, продуктов питания и других материальных ценностей. При расхождении фактических остатков с данными учета устанавливаются причины отклонений и ответственные должностные лица.

Реализуется правильность составления и исполнения сметы расходов учреждения. При этом проверяются: обоснованность сметных назначений: соответствие действующего штатного расписания типовым штатам, штатным нормативам или штатам, утвержденным в индивидуальном порядке; правильность определения ставок заработной платы и нагрузки работников, потребностей в ассигнованиях на хозяйственное содержание, приобретение инвентаря и оборудования, капитальный ремонт и другие расходы, а в больницах, детских дошкольных и некоторых других учреждениях — также расходов на питание и приобретение медикаментов.

Определяются, насколько обоснованно запланированы оперативно-производственные показатели (число коек, мест, учащихся и т.д.), их среднегодовая величина, среднее число дней функционирования койки (места) в году. При выявлении завышенных ассигнований по предложению ревизующих они закрываются в установленном порядке.

Проверяются ход или итоги выполнения этих показателей и сметы расходов. На основе анализа отчетных данных выясняются причины отклонений от плана по оперативно-производственным показателям. Законность и эффективность осуществления расходов, соблюдение целевого назначения и правильность их документального оформления проверяются по отдельным статьям расходов. При перерасходах выявляются причины и источники их покрытия.

Большое внимание уделяется использованию фонда заработной платы. Прежде всего проверяется, нет ли работников сверх утвержденного штатного расписания, соответствует ли выплачиваемая заработная плата установленным окладам и производственной нагрузке сотрудников.

При проверке освоения средств на хозяйственные нужды обращается внимание на соблюдение норм расходов топлива (при наличии собственных котельных) или обоснованность предъявляемых к оплате счетов теплоснабжающих организаций, обеспечение сохран-

ности топлива, а также режима экономии в использовании электроэнергии и проведении текущего ремонта.

Проверка расходов на приобретение хозяйственного, специального инвентаря и оборудования, а также мягкого инвентаря имеет целью установить, соблюдаются ли нормативы оснащения ими учреждений, не допускаются ли неправильная их эксплуатация и списание.

При проверке использования ассигнований, выделенных на капитальный ремонт, выясняется, не допущены ли приписки выполненных работ, не ведется ли под видом капитального ремонта строительство.

В процессе ревизии вскрываются причины образования кредиторской задолженности, а также отвлечения средств в дебиторскую задолженность и сверхнормативные запасы материальных ценностей.

Если учет бюджетных учреждений осуществляет централизованная бухгалтерия, то основные разделы хозяйственно-финансовой деятельности проверяются по учреждениям, обслуживаемым данной бухгалтерией. При этом в некоторых из них параллельно проводятся тематические проверки по отдельным вопросам, обеспечение сохранности материальных ценностей (для этого проводится их инвентаризация) и др.

Результаты ревизии или проверки оформляются справкой или актом. Если по результатам ревизии, проверки не установлено нарушений в финансово-хозяйственной деятельности, то итоговый документ оформляется справкой за подписью руководителя группы ревизоров, без подписей руководителя и главного бухгалтера проверяемой организации. При установлении нарушений и недостатков в финансово-хозяйственной деятельности проверяемого учреждения, предприятия итоговый документ обязательно подписывается руководителем и главным бухгалтером. К итоговому документу обязательно прилагаются перечень документов, подвергшихся проверке, и справка-объяснение от руководителя.

Отчеты о проведенной ревизии представляются руководству контрольного органа руководителем группы ревизоров или ответственным исполнителем. Отчет составляется по схеме, которая включает в себя следующие разделы:

- объект контроля;
- законодательное обоснование проведения контрольного мероприятия;
- цели, задачи, масштаб контрольного мероприятия;
- сроки проведения контрольного мероприятия;
- характеристика использованной информации;

- общая характеристика положения с финансированием объекта контроля;
- описание механизма организационного и финансово-хозяйственного функционирования объекта контроля;
- результаты проведения контрольных мероприятий на месте в соответствии с планом-заданием, в том числе характеристика недостатков, вскрытых ранее проводимыми проверками и ревизиями, и мер по их устранению, вновь выявленные недостатки;
- выводы по состоянию финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля, законности, рациональности и эффективности использования выделяемых финансовых ресурсов;
- рекомендации и предложения о мерах по устранению выявленных недостатков и совершенствованию финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля;
- обоснованное мнение ответственного исполнителя (руководителя группы) о дальнейших мерах контрольного органа по результатам обследования или проверки;
- особое мнение членов группы, если таковое имеется.

21.4. Анализ бюджета

В ходе бюджетного года и по окончании его годового цикла территориальные финансовые органы постоянно проводят аналитическую работу по результатам составления и исполнения бюджета.

Бюджетный анализ включает: (1) анализ исполнения бюджета; (2) анализ финансового состояния территории.

Цель бюджетного анализа:

- оценка конечных результатов составления и исполнения бюджета;
- обоснование финансово-бюджетной политики администраций территорий;
- обоснование параметров показателей при формировании бюджетов;
- выявление факторов и причин, оказавших влияние на невыполнение плановых показателей бюджета;
- обоснование принятия и проверка выполнения постановлений и решений органов власти в сфере управления;
- выявление резервов при составлении и исполнении бюджета;
- обеспечение полного, своевременного и стабильного выполнения плана мобилизации в бюджет доходов;

- обеспечение полного и своевременного выполнения плана финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете;
- выявление недостатков в деятельности получателей бюджетных средств, приводящих к нерациональному, нецелевому и неэффективному использованию бюджетных ассигнований;
- определение экономической и социальной эффективности бюджетных расходов;
- выявление недостатков в работе финансовых органов в ходе составления и исполнения бюджета и подготовка предложений по их устранению;
- совершенствование бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Кроме перечисленных выше общих для всех бюджетов задач анализ территориальных бюджетов позволяет:

- определить уровень финансовой самодостаточности территории, состояние базы ее собственных заходов;
- определить уровень устойчивости территориального бюджета;
- выявить факторы, воздействующие на финансовое положение территории, и степень влияния этих факторов на территориальный бюджет;
- определить приемлемость и справедливость с точки зрения населения, проводимой местной администрацией бюджетной политики.

Финансовые и контролирующие органы проводят:

- анализ состояния предоставления и погашения бюджетных кредитов, ссуд;
- анализ состояния предоставления и исполнения обязательств по государственным гарантиям;
- анализ состояния предоставления бюджетных инвестиций, в том числе анализ заключенных договоров с точки зрения обеспечения государственных интересов.

Для администрации территории также важным является получение на основе анализа объективной информации о состоянии финансовой базы территории и определение уровня устойчивости территориального бюджета.

Следует отметить, что в современной практике работы финансовых органов применяются главным образом *анализы исполнения бюджетных показателей.* Вопросы же, связанные с анализом состояния бюджетов, их устойчивости, еще недостаточно разработаны. В то же время в условиях неустойчивого состояния экономики в стране и в регионах, повышения роли территориальных органов власти и территориальных бюджетов в решении экономических и

социальных задач проблемы устойчивости территориальных бюджетов, а следовательно, и анализ этих проблем очень актуальны.

Методы и инструментарий бюджетного анализа Для проведения анализа бюджета используются определенные методы и инструментарий.

1. *Сравнение* — наиболее простой метод — бюджетные показатели отчетного периода сравниваются либо с плановыми, либо с показателями за предыдущий период (базисными). При сравнении показателей за предыдущий период необходимо добиться их сопоставимости, т.е. показатели следует пересчитать с учетом однородности составных элементов, инфляционных процессов в экономике, методов оценки и др.

2. *Группировка* — показатели группируются и сводятся в таблицы. Это позволяет проводить аналитические расчеты, выявлять тенденции развития отдельных явлений и их взаимосвязи, факторы, влияющие на изменение показателей.

3. Метод *цепных подстановок,* или *элиминирование,* — отдельный отчетный показатель заменяется базисным, а все остальные показатели остаются неизменными. Этот метод позволяет определить влияние отдельных факторов на совокупный бюджетный показатель.

В качестве инструментария для бюджетного анализа могут использоваться *бюджетные коэффициенты* — относительные показатели финансового состояния территории, которые выражают отношения одних абсолютных бюджетных показателей к другим. Бюджетные коэффициенты могут использоваться: (1) для сравнения показателей финансового состояния конкретной территории с аналогичными показателями других территорий; (2) для выявления динамики развития показателей и тенденций изменения финансового состояния территории.

Анализ бюджета должен вестись раздельно по доходам и расходам.

Для бюджетного анализа могут использоваться:

- *горизонтальный анализ*, в ходе которого сравниваются текущие показатели бюджета с показателями за прошлый период, а также плановые показатели с фактическими;
- *вертикальный анализ*, в результате которого определяются структура бюджета, доля отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияние на общие результаты;
- *трендовый анализ*, проводимый в целях выявления тенденций изменения динамики бюджетных показателей. В ходе этого анализа сравниваются плановые или отчетные показатели за ряд лет. На основе ретроспективного анализа возможно прогнозирование бюджетных показателей на будущее;

- *факторный анализ*, суть которого заключается в выявлении влияния отдельных факторов на бюджетные показатели (например, влияние на величину показателей расходов на социально-культурные мероприятия таких факторов, как численность контингента бюджетных учреждений, период функционирования этих учреждений, уровень цен, индексов инфляции т.д.).

В ходе аналитической работы могут использоваться абсолютные показатели доходной и расходной частей бюджета, относительные показатели — бюджетные коэффициенты (бюджетной автономии, обеспеченности собственными доходами[1], соотношения собственных и перераспределяемых[2] доходов и др.); выявляться тенденции развития бюджетных показателей, количественные и качественные стороны влияния отдельных факторов на процесс формирования и исполнения бюджета.

В качестве примера рассмотрим анализ устойчивости территориального бюджета.

Анализ устойчивости территориального бюджета Уровень устойчивости территориального бюджета может определяться объемом средств, необходимых для обеспечения минимальных, детерминированных бюджетных расходов. Минимальные бюджетные расходы — понятие, неоднократно отраженное в законодательных актах Российской Федерации. Это средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по жизнеобеспечению населения. То есть это бюджетные средства, направляемые на содержание учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджете и предоставляющих бесплатные или на льготных условиях услуги и товары населению.

Устойчивость бюджета может характеризоваться четырьмя типами его состояния: (1) абсолютно устойчивое; (2) нормальное; (3) неустойчивое; (4) кризисное.

---

[1] *Собственные доходы* — доходы, поступающие в территориальный бюджет (1) от соответствующего уровню территориального бюджета региональных или местных налогов; (2) отчислений в процентах от налогов вышестоящих бюджетов, передаваемых на долговременной основе (на срок более трех лет); (3) от неналоговых доходов; (4) от доходов территориальных целевых бюджетных фондов.

[2] *Перераспределяемые доходы* — сумма средств, поступающих в доходы территориальных бюджетов в виде: (1) финансовой помощи (безвозмездных и безвозвратных перечислений); (2) отчислений в процентах от налогов вышестоящих бюджетов, передаваемых на кратковременной основе (на срок 1—3 года).

Нами предлагаются следующие методы определения степени устойчивости территориальных бюджетов.

Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при условии, если

$$Р_м < Д_с + Д_п,$$

где $Р_м$ — минимальные расходы бюджета,
$Д_с$ — собственные доходы бюджета,
$Д_п$ — перераспределяемые доходы бюджета.

Нормальное состояние:

$$Р_м = Д_с + Д_п.$$

Неустойчивое состояние:

$$Р_м = Д_с + Д_п + Д_д,$$

где $Д_д$ — дополнительно привлеченные финансовые ресурсы (свободные остатки бюджетных средств, средства целевых бюджетных фондов и др.).

Кризисное состояние:

$$Рм > Дс + Др.$$

Возможны и следующие количественные критерии для определения степени устойчивости бюджета.

1. Абсолютно устойчивое состояние бюджета возможно при следующих условиях:

$$Д_с/Д = 60—70\%;$$
$$Д_п/Д = 30—40\%;$$
$$З/Р = 20—15\%,$$

где Д — общая сумма бюджетных доходов;
Р — общая сумма бюджетных расходов;
З — бюджетная задолженность.

2. Нормальное состояние бюджета:

$$Д_с/Д = 40—50\%;$$
$$Д_п/Д = 50—60\%;$$
$$З/Р = 30—35\%.$$

3. Неустойчивое состояние:

$$Д_с/Д = 5—10\%;$$
$$Д_п/Д = 90—95\%;$$
$$З/Р = 40—50\%.$$

Исходя из экономического и налогового потенциала территорий приведенные выше соотношения собственных и перераспределяемых доходов могут быть различными для различных регионов, поэтому эти соотношения должны быть на основе их анализа определены для каждого субъекта РФ.

В анализе бюджета в качестве инструментария могут использоваться предлагаемые нами *бюджетные коэффициенты.* Они могут применяться для сравнения характеристик бюджета за различные периоды времени, для сравнения показателей бюджета конкретной территории с аналогичными показателями бюджетов других территорий. Такие коэффициенты могут быть использованы в качестве нормативов (критериев) состояния бюджета. Эти критерии могут разрабатываться на базе наиболее успешно составленных и исполненных бюджетов, на базе групп бюджетов, сформированных по территориальному признаку, и т.д.

Для анализа бюджета нами предлагается использовать следующие бюджетные коэффициенты:

(1) коэффициент соотношения перераспределяемых и собственных бюджетных доходов: $К_{рс} = Д_п/Д_с$;

(2) коэффициент автономии: $К_а = Д_с/Д$;

(3) коэффициент внешнего финансирования: $К_{в.ф} = Д_п/Д$;

(4) коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами: $К_{ор} = Д_с/Р_м$;

(5) коэффициент бюджетного покрытия: $К_{бп} = Д/Р_м$;

(6) коэффициент налогового покрытия: $К_{нп} = Д_н/Р_м$ (где $Д_н$ — налоговые доходы бюджета);

(7) коэффициент неналогового покрытия: $К_{ннп} = Д_{ннп}/Р_м$ (где $Д_{ннп}$ — неналоговые доходы бюджета);

(8) коэффициент транспортного покрытия $К_{тп} = Д_{тп}/Р_м$ (где $Д_{тп}$ — доходы бюджета, поступившие в виде трансфертов);

(9) коэффициент дефицитности бюджета $К_д$;

(10) коэффициент бюджетной задолженности $К_{бз} = З/Р$;

(11) коэффициент бюджетной результативности региона: $К_{бр} = Д_т/Ч$ (где $Д_т$ — общая сумма бюджетных доходов, созданных на соответствующей территории и поступивших во все звенья бюджетной системы, Ч — среднегодовая численности населения региона);

(12) коэффициент бюджетной обеспеченности населения: $К_{бр} = Р/Ч$.

С помощью этих инструментов достигается объективизация в оценке состояния территориальных бюджетов, выявляются факторы, влияющие на это состояние.

В свою очередь знание этих факторов и меры их влияния на бюджет позволяют определить причины негативных явлений в бюджетной сфере и более качественно готовить мероприятия по их устранению.

Бюджетный анализ может проводиться по результатам как составления, так и исполнения бюджета.

Анализ составления бюджета включает следующие направления исследований:

- анализ финансового состояния отраслей сферы материального производства;
- анализ ожидаемого исполнения бюджета текущего года;
- анализ показателей сводного финансового баланса;
- анализ доходной части проекта бюджета по источникам доходов;
- анализ расходной части проекта бюджета по направлениям использования бюджетных средств.

Анализ исполнения бюджета включает:

- анализ выполнения показателей поступления доходов по отдельным источникам и отраслям хозяйства;
- анализ исполнения плана расходов по направлениям финансирования и отраслям производственной и непроизводственной сферы;
- анализ исполнения долговых бюджетных обязательств;
- анализ кассового исполнения бюджета.

Проведение комплексного анализа бюджета позволяет получить необходимую информацию представительным и исполнительным органам власти для принятия решений при формировании и осуществлении финансовой политики, выявления резервов в мобилизации средств в бюджет, повышения эффективности их использования, усиления контроля за их освоением.

***

Финансовому контролю посвящены следующие работы:

Ф. Белявский. Исторический очерк развития государственного контроля в России (1919)

А.И. Коняев. Финансовый контроль в дореволюционной России (очерки истории) (1959)

А.А. Анисимов. Финансовый контроль в капиталистических странах (1966)

Э.А. Вознесенский. Финансовый контроль в СССР (1973)

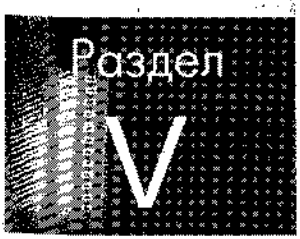
Ю.С. Остапенко. Внутриведомственный финансовый контроль (1975)

И.А. Белобжецкий. Финансово-хозяйственный контроль в управлении экономикой (1979)

С.О. Шохин. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации (1999).

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Перечислите задачи финансового контроля.
2. Какие формы финансового контроля осуществляют органы государственной власти и местного самоуправления?
3. Назовите специализированные органы финансового контроля и их функции.
4. Охарактеризуйте парламентский и административный контроль бюджета.
5. Поясните порядок проведения ревизий бюджетных учреждений.
6. Каковы цели и методы проведения бюджетного анализа?
7. Что представляют собой бюджетные коэффициенты? Назовите их.
8. Перечислите направления анализа составления и исполнения бюджета.



МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Глава 22

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВАЛЮТНО-ФИНАНСОВЫЕ И КРЕДИТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

22.1. Мировая валютная система

Резервные и коллективные валюты *Мировая валютная система* (МВС) — это форма организации валютных отношений, закрепленная межгосударственными соглашениями. Мировая валютная система базируется на так называемых мировых деньгах, к которым относятся резервные валюты (доллар США, английский фунт стерлингов и др.) и коллективные валюты (специальные права заимствования (СДР) — платежное средство МВФ, евро — валюта Европейского Союза).

Статус *резервных* имеют международные (выполняющие функции денежного товара за пределами своей страны) валюты стран, занимающих господствующее место в мировой экономике, экспорте капиталов и величине золотовалютных резервов, что обеспечивает их высокую устойчивость и спрос со стороны других стран. Такие валюты включаются в состав официальных резервов других стран. Статус резервной валюты обеспечивает определенные преимущества стране-эмитенту (укрепление международного авторитета, возможность покрывать дефицит платежного баланса национальной валютой) и одновременно вызывает необходимость обеспечивать ее свободную обратимость и стабильность.

Доминирующая валюта выполняет в международном обороте практически все функции денежного товара, а спрос на нее преобладает среди прочих ключевых валют. После Второй мировой войны в условиях доминирующего положения США в мировой экономике такой валютой стал доллар США, что позволяет этой стране покрывать дефицит платежного баланса национальной валютой, не

прибегая к жестким ограничительным мерам, обременительным для национальной экономики и своих граждан.

Международной валютной счетной единицей, так называемой *коллективной* валютой, являются специальные права заимствования (СДР). По решению Исполнительного совета МВФ эмиссия СДР за период 1970—1981 гг. составила 21,4 млрд СДР, из них на счета стран — членов МВФ было зачислено 20,6 млрд СДР, на счет МВФ — 0,6 млрд. СДР используются в форме безналичных перечислений по счетам стран — участниц МВФ и других международных организаций. Выпущенные СДР распределялись между странами пропорционально их вкладу в капитал МВФ, поэтому основная часть СДР приходится на долю богатых стран. По замыслу МВФ, СДР должны были вместо золота стать главным наднациональным платежно-резервным средством и мерой стоимости в международных отношениях. Однако в настоящее время СДР выполняют ограниченные функции.

Евро — коллективная валюта стран — членов ЕС. С 1 января 1999 г. она заменила ЭКЮ (европейскую валютную единицу), которая устанавливалась на основе корзины валют стран — членов ЕС и использовалась с 1979 г. в качестве базы для установления курсовых разниц между валютами стран — членов ЕС и средством расчетов между их центральными банками. С 1 января 2002 г. в ЕС в качестве платежного средства используется только евро, являясь конкурентом доллара США в числе ключевых валют.

Мировая валютная система постепенно сформировалась на протяжении XIX—XX вв. Валютные отношения между странами приобрели государственно-правовой статус.

Элементы мировых валютных систем Мировая валютная система включает ряд элементов, основными из которых являются:

- формы мировых денег;
- условия взаимной конвертируемости валют;
- регламентирование валютных ограничений;
- унификация международных кредитных инструментов обращения и форм международных расчетов;
- правовое оформление статуса института международного регулирования валютных отношений.

Набор и содержание элементов МВС периодически изменялись. Элементы мировых валютных систем показаны в табл. 22.1.

Таблица 22. 1. **Элементы мировых валютных систем**

Соглашение	*Парижское соглашение 1867 г.*	*Генуэзское соглашение 1922 г.*	*Бреттон-Вудские соглашения без участия СССР 1944 г. (создание МВФ)*	*Ямайские соглашения 1976 г. 1979 г. — ЕВС (валюта ЭКЮ, с 1999 г. — валюта евро)*
Стандарт	Золотомонетный стандарт	Золотодевизный стандарт	+ две резервные валюты	Многовалютный стандарт — стандарт СДР
Режим валютного курса и использование золота как мировых денег	Перевод валюты непосредственно в золото. Золотой паритет	Перевод валюты в золото через резервные валюты (фунт стерлингов и американский доллар — их противостояние)	Все валюты приравнивались к доллару США	Режим плавающих валютных курсов. Резервные валюты и международные валютные единицы. Золото — международный резервный актив. Установление валютного паритета на основе СДР
Структура валютных институтов	Конференции стран-участниц	Конференции стран-участниц и совещания ведущих стран-участниц	МВФ как орган валютного регулирования	Участниками МВФ стали страны «Большой восьмерки»
Страны-участницы	Англия, США, Германия, Франция, Россия	Присоединились Австралия, Аргентина, Мексика. Всего — 30 стран	Присоединились Голландия, Швейцария	
Кризис	1913—1922	1929—1936	1967—1976	

Валютный курс — цена национальной валюты одной страны, выраженная в национальных валютах других стран или в международных валютных единицах.

Валютные курсы устанавливаются на международных валютных рынках в зависимости от спроса и предложения национальных валют, которые в свою очередь зависят от ряда факторов: состояния экономики и темпов роста ВВП, соотносительных темпов инфляции в разных странах, места и роли страны на мировых рынках товаров, услуг, капитала. Эти условия определяют покупательную силу национальных валют на мировых рынках, которая лежит в основе формирования валютных курсов.

В современных условиях большинство стран применяют *плавающие валютные курсы*, либо ориентированные на ведущие ключевые валюты, либо свободно плавающие. Введение большинством стран в 1973 г. плавающих валютных курсов вместо фиксированных не обеспечило их стабильности, не освободило мир от валютных кризисов, которые периодически возникают в результате внезапных перемещений «горячих денег» из страны в страну вследствие валютных спекуляций из-за нестабильности курсовых соотношений валют.

В течение длительного исторического периода роль мировых денег успешно выполняли драгоценные металлы, главным образом золото. Однако постепенно оно утратило денежные функции, что обусловлено главным образом объективными причинами, прежде всего отставанием уровня добычи золота от потребностей постоянно растущего внешнеторгового оборота. Развитие кредитных отношений и возникновение кредитных средств обращения ускорили процесс вытеснения золота не только из внутреннего денежного оборота, но и из международной валютной сферы.

В настоящее время большинство стран применяют плавающие валютные курсы, ориентированные на валюты экономически наиболее развитых стран.

Регулирование валютных курсов Различают национальное и межгосударственное регулирование валютных курсов. Основные органы национального регулирования — центральные банки и министерства финансов. Межгосударственное регулирование курсов валют осуществляют МВФ, ЕЦБ и другие организации.

Регулирование курсовых соотношений направлено на сглаживание резких колебаний валютных курсов, обеспечение сбалансированности внешнеплатежных позиций страны, создание благоприятных условий для развития национальной экономики, стимулирование экспорта и т.д.

Основные методы регулирования валютных курсов — валютные интервенции, дисконтная политика и валютные ограничения.

Валютные интервенции центральных банков направлены на противодействие снижению курса национальной валюты или, наоборот, его повышению. Однако валютные интервенции могут быть эффективным методом воздействия на валютные курсы лишь в краткосрочном плане, поскольку только интервенциями невозможно обеспечить уровни курсов, которые соответствуют базисным экономическим и финансовым показателям. Чтобы стать эффективными, валютные интервенции должны сопровождаться соответствующими мерами макроэкономической политики государства.

Дисконтная политика заключается в манипулировании учетным процентом. Стремясь повысить курс валюты, центральный банк повышает учетный процент, что стимулирует приток иностранных капиталов. Улучшается состояние платежного баланса, повышается валютный курс. Если правительство ставит цель понизить валютный курс, центральный банк снижает учетный процент, капиталы перемещаются в зарубежные страны — в результате курс валюты понижается.

Валютные ограничения, т.е. совокупность мероприятий и нормативных правил государства, установленных в законодательном или административном порядке, направлены на ограничение операций с валютой, золотом и другими валютными ценностями. Валютные ограничения по текущим валютным операциям платежного баланса не распространяются на свободно конвертируемые валюты: доллар США, евро, японскую иену, английский фунт стерлингов.

Валютный контроль охватывает деятельность как банков, так и небанковских институтов. В развитых странах применяются следующие методы валютного контроля:

(1) лимитирование сроков по операциям «leeds and lags» (ускорение или замедление расчетов на основе прогнозов изменений валютных курсов);
(2) запрещение или наличие предварительного разрешения национальных валютных органов на открытие счета в иностранной валюте в данной стране или за ее пределами;
(3) внесение беспроцентного импортного депозита в уполномоченный банк и др.

22.2. Валютная система Российской Федерации. Валютное регулирование и валютный контроль

Национальная валютная система — это форма организации валютных отношений страны, закрепленных национальным законода-

тельством. Основными элементами национальной валютной системы являются: национальная валюта, режим курса национальной валюты, национальное регулирование валютных ограничений, режим национальных рынков валюты и золота, национальные органы, осуществляющие валютное регулирование.

Основой валютной системы Российской Федерации является *российский рубль*, введенный в обращение вместо рубля СССР. Отказ от государственной монополии внешней торговли и валютной монополии привел к тому, что вместо множественности валютных курсов (официальный, специальный, коммерческий, биржевой) с июля 1992 г. был введен единый официальный курс российского рубля к доллару США. В настоящее время в Российской Федерации действует режим *плавающего валютного курса*, который зависит от спроса и предложения рубля на валютных биржах страны, в том числе на ММВБ. Рубль не является полностью конвертируемой валютой. Основной задачей курсовой политики Банка России остается защита и обеспечение устойчивости рубля путем сглаживания резких колебаний его валютного курса, не обусловленных наличием устойчивых экономических тенденций.

В течение всего периода существования российского валютного рынка конверсионные операции Банка России, направленные на решение этой задачи, воздействовали на динамику курса рубль/доллар США. При этом обеспечение стабильности номинального курса доллара США к рублю приводило к значительным колебаниям рублевого курса других значимых для Российской Федерации иностранных валют, включая евро. С учетом сложившейся в настоящее время роли Европейского Союза в системе внешнеэкономических связей России и возрастания роли евро в качестве второй ведущей мировой валюты существующий «долларовый» подход к определению показателей устойчивости рубля перестал отвечать задачам курсовой политики Банка России.

Бивалютный операционный ориентир В целях реализации положений раздела IV.1 «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2005 год» Банк России с 1 февраля 2005 г. перешел к использованию в качестве *операционного ориентира* курсовой политики стоимости корзины валют, состоящей из 0,1 евро и 0,9 доллара США. По мере адаптации участников внутреннего валютного рынка к работе в новых условиях Банк России пересматривал состав бивалютной корзины в сторону повышения доли евро: с 15 марта 2005 г. она состояла из 0,2 евро и 0,8 доллара США, с 16 мая — из 0,3 евро и 0,7 доллара США, а с 1 августа — из 0,35 евро и 0,65 доллара США.

Переход к использованию бивалютного операционного ориентира направлен на снижение внутридневной волатильности курса рубля к значимым для Российской Федерации иностранным валютам. При этом формирование курса рубль/доллар США в течение дня будет носить более свободный характер — ограничение внутридневных колебаний курса доллара США к рублю (по сделкам на ММВБ со сроком расчетов на следующий рабочий день после заключения) будет осуществляться Банком России исходя из границ колебания стоимости бивалютной корзины. Банк России поддерживает отвечающий целям политики валютного курса состав бивалютной корзины, который в случае необходимости может быть скорректирован.

Валютное регулирование в Российской Федерации Органами валютного регулирования в Российской Федерации являются Центральный банк РФ (Банк России) и Правительство РФ.

Основным законодательным актом, регулирующим валютные отношения, валютное регулирование и валютный контроль в Российской Федерации, является Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ.

Основными принципами валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации являются:

(1) приоритет экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования;

(2) исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов;

(3) единство внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации;

(4) единство системы валютного регулирования и валютного контроля;

(5) обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при осуществлении валютных операций.

В Законе даны определения таких понятий, как резиденты и нерезиденты, валютные ценности, уполномоченные банки, валютные операции.

Уполномоченные банки — кредитные организации, созданные в соответствии с законодательством РФ и имеющие право на основании лицензий Центрального банка РФ осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте, а также действующие на территории РФ в соответствии с лицензиями Центрального банка РФ филиалы кредитных организаций, созданных в соответствии с законодательством иностранных государств, имеющие право

осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте.

К *валютным ценностям* относятся: иностранная валюта (денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки; средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах) и внешние ценные бумаги (ценные бумаги, в том числе в бездокументарной форме, не относящиеся в соответствии с Законом к внутренним ценным бумагам).

Резиденты определены как:

(1) физические лица, являющиеся гражданами РФ, за исключением граждан РФ, признаваемых постоянно проживающими в иностранном государстве в соответствии с законодательством этого государства;

(2) постоянно проживающие в РФ на основании вида на жительство, предусмотренного законодательством РФ, иностранные граждане и лица без гражданства;

(3) юридические лица, созданные в соответствии с законодательством РФ;

(4) находящиеся за пределами территории РФ филиалы, представительства и иные подразделения резидентов, указанных в подпункте (3);

(5) дипломатические представительства, консульские учреждения РФ и иные официальные представительства РФ, находящиеся за пределами территории РФ, а также постоянные представительства РФ при межгосударственных или межправительственных организациях;

(6) Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования, которые выступают в отношениях, регулируемых настоящим Законом и принятыми в соответствии с ним иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами.

К *нерезидентам* относятся лица, не перечисленные в качестве резидентов.

Валютные операции Между резидентами и нерезидентами валютные операции осуществляются без ограничений, однако существуют некоторые исключения, связанные с регулированием Правительством РФ или Центральным банком валютных операций движения капита-

ла, а также с осуществлением операций по купле-продаже иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков), номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте.

Валютные операции — это:

(1) приобретение резидентом у нерезидента либо нерезидентом у резидента и отчуждение резидентом в пользу нерезидента либо нерезидентом в пользу резидента валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг на законных основаниях, а также использование валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа;

(2) приобретение нерезидентом у нерезидента и отчуждение нерезидентом в пользу нерезидента валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг на законных основаниях, а также использование валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг в качестве средства платежа;

(3) ввоз на таможенную территорию РФ и вывоз с таможенной территории РФ валютных ценностей, валюты РФ и внутренних ценных бумаг;

(4) перевод иностранной валюты, валюты РФ, внутренних и внешних ценных бумаг со счета, открытого за пределами территории РФ, на счет того же лица, открытый на территории РФ, и со счета, открытого на территории РФ, на счет того же лица, открытый за пределами территории РФ;

(5) перевод нерезидентом валюты РФ, внутренних и внешних ценных бумаг со счета (с раздела счета), открытого на территории РФ, на счет (раздел счета) того же лица, открытый на территории РФ.

Валютные операции между резидентами запрещены, за *исключением*:

- операций, связанных с расчетами в магазинах беспошлинной торговли, а также с расчетами при реализации товаров и оказании услуг пассажирам в пути следования транспортных средств при международных перевозках;
- операций с внешними ценными бумагами при условии учета прав на такие ценные бумаги в депозитариях, созданных в соответствии с законодательством РФ, и осуществления расчетов в валюте РФ;
- операций, связанных с осуществлением обязательных платежей (налогов, сборов и других платежей) в федеральный бюджет, бюджет субъекта Федерации, местный бюджет в иностранной валюте в соответствии с законодательством РФ;
- операций, связанных с выплатами по внешним ценным бумагам (в том числе закладным), за исключением векселей;

- операций при оплате и (или) возмещении расходов физического лица, связанных со служебной командировкой за пределы территории РФ, а также операций при погашении неизрасходованного аванса, выданного в связи со служебной командировкой;
- переводов физическим лицом — резидентом из РФ в пользу иных физических лиц — резидентов на их счета, открытые в банках, расположенных за пределами территории РФ, в суммах, не превышающих в течение одного операционного дня через один уполномоченный банк суммы, равной в эквиваленте 5000 долл. США по официальному курсу, установленному Центральным банком РФ на дату списания денежных средств со счета физического лица — резидента;
- переводов физическим лицом — резидентом в РФ со счетов, открытых в банках, расположенных за пределами территории РФ, в пользу иных физических лиц — резидентов на их счета в уполномоченных банках и др.

Резиденты могут открывать в уполномоченных банках банковские счета (банковские вклады) в иностранной валюте, а также открывать без ограничений счета (вклады) в иностранной валюте в банках, расположенных на территориях иностранных государств, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) или Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Нерезиденты на территории Российской Федерации вправе открывать банковские счета (банковские вклады) в иностранной валюте и валюте Российской Федерации только в уполномоченных банках.

Ввоз и вывоз дорожных чеков, внешних и (или) внутренних ценных бумаг в документарной форме осуществляется резидентами и нерезидентами без ограничений, однако необходимо подать декларацию таможенному органу Российской Федерации.

Ввозить иностранную валюту в Российскую Федерацию физическим лицам разрешается без ограничений, но при превышении суммы, равной в эквиваленте 10 000 долл. США, требуется подача таможенной декларации. При вывозе иностранной валюты из Российской Федерации разрешается без декларирования вывозить сумму, равную в эквиваленте 3000 долл. США; максимально разрешенная к вывозу сумма составляет 10 000 долл. США.

Кроме того, Центральный банк РФ в целях обеспечения учета и отчетности по валютным операциям в соответствии с Законом может устанавливать единые правила оформления резидентами в

уполномоченных банках *паспорта сделки* при осуществлении валютных операций между резидентами и нерезидентами. Паспорт сделки должен содержать сведения, необходимые в целях обеспечения учета и отчетности по валютным операциям между резидентами и нерезидентами. Указанные сведения отражаются в паспорте сделки на основании подтверждающих документов, имеющихся у резидентов.

До 1 января 2007 г. к одному из методов валютного регулирования можно отнести обязательную продажу части валютной выручки на внутреннем валютном рынке Российской Федерации, размер которой устанавливается Центральным банком.

Валютный контроль в Российской Федерации Валютный контроль в Российской Федерации осуществляется Правительством РФ, органами и агентами валютного контроля в соответствии с Федеральным законом №173-ФЗ и иными федеральными законами.

Органами валютного контроля в Российской Федерации являются Центральный банк РФ (осуществляет контроль за осуществлением валютных операций кредитными организациями, а также валютными биржами), федеральный орган (федеральные органы) исполнительной власти, уполномоченный (уполномоченные) Правительством РФ.

Агентами валютного контроля являются уполномоченные банки, подотчетные Центральному банку РФ, а также не являющиеся уполномоченными банками профессиональные участники рынка ценных бумаг, в том числе держатели реестра (регистраторы), подотчетные федеральному органу исполнительной власти по рынку ценных бумаг, таможенные органы (Федеральная таможенная служба РФ) и налоговые органы (Федеральная налоговая служба РФ).

Контроль за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами, осуществляют в пределах своей компетенции федеральные органы исполнительной власти, являющиеся органами валютного контроля, и агенты валютного контроля.

Правительство Российской Федерации обеспечивает координацию деятельности в области валютного контроля, а также осуществляет взаимодействие с другими органами валютного контроля, а также их взаимодействие с Центральным банком РФ.

Уполномоченные банки как агенты валютного контроля передают таможенным и налоговым органам для выполнения ими функций

агентов валютного контроля информацию в объеме и порядке, установленных Центральным банком РФ.

В 2006 г. Центральный банк продолжил проведение денежно-кредитной политики в рамках режима управляемого плавающего курса рубля. Курсовая политика по-прежнему направлена на сглаживание резких колебаний обменного курса, связанных с краткосрочными изменениями рыночной конъюнктуры и не обусловленных действием фундаментальных экономических факторов. Своей перспективной задачей Центральный банк видит создание условий для перехода к более гибкому формированию курса национальной валюты на внутреннем валютном рынке и соответственно минимизацию воздействия Банка на соотношение спроса и предложения иностранной валюты. В среднесрочной перспективе это позволит обеспечивать выполнение количественных ориентиров денежно-кредитной политики в области поддержания ценовой стабильности путем воздействия на стоимость денег в экономике преимущественно с помощью инструментов процентной политики органов денежно-кредитного регулирования.

22.3. Платежный баланс

Платежный баланс — это соотношение платежей, произведенных страной за границей, и поступлений, полученных из-за границы, за определенный период времени (месяц, квартал, год).

Различают: (1) платежный баланс по текущим операциям (платежи и поступления по страхованию, туризму, проценты и дивиденды по капиталовложениям, военные расходы страны за рубежом, а также торговый баланс, отражающий соотношение стоимости импорта и экспорта товаров за соответствующий период), (2) баланс движения капиталов и кредитов (прямые и портфельные инвестиции, вклады в банках, коммерческие кредиты) и (3) балансирующие статьи (золотовалютные резервы, внешние государственные займы, кредиты международных валютно-финансовых организаций). Следует отметить, что динамику валютного курса определяет общее сальдо платежного баланса по текущим операциям по отношению ко всем странам, участвующим в международных расчетах страны (табл. 22.2).

Таблица 22.2. **Прогноз платежного баланса РФ на 2005—2006 гг. (млрд долл. США)**

	2004 г.	*2005 г. — оценка (цена на нефть сорта «Urals» — 50 долл. США за баррель)*	*2006 г. — прогноз при цене на нефть сорта «Urals» за баррель*			
			28 долл. США	*40 долл. США*	*50 долл. США*	*60 долл. США*
Счет текущих операций	59,9	95,2	35,2	65,8	92,9	118,6
Баланс товаров и услуг	73,6	111,2	48,1	78,8	106,0	132,0
Экспорт товаров и услуг	203,7	271,2	223,2	262,0	291,8	319,6
Импорт товаров и услуг	−130,1	−160,1	−175,1	−183,2	−185,8	−187,5
Баланс доходов и текущих трансфертов	−13,7	−16,0	−12,9	−13,0	−13,2	−13,4
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами	−14,7	−34,8	−14,2	−14,2	−14,2	−14,2
Финансовый счет (кроме резервных активов)	−13,1	−33,2	−13,8	−13,8	−13,8	−13,8
Сектор государственного управления и органы денежно-кредитного регулирования	−3,7	−24,8	−6,3	−6,3	−6,3	−6,3
Частный сектор (включая чистые ошибки и пропуски)	−9,3	−8,5	−7,5	−7,5	−7,5	−7,5
Изменение валютных резервов	−45,2	−60,4	−21,0	−51,7	−78,7	−104,4

Примечания. (1) Знак « — « означает чистый вывоз капитала, знак «+» — чистый ввоз. (2) Из активов нефинансового сектора исключается задолженность по товарным поставкам на основе межправительственных соглашений.

От платежного баланса следует отличать *расчетный баланс*, который включает требования и обязательства страны по отношению к зарубежным странам: государственные (золотовалютные и прочие) частные активы, прямые инвестиции, полученные и предоставленные кредиты, обязательства финансовых и нефинансовых корпораций, требования и обязательства по отношению к другим странам, по которым не произведены платежи.

Установлены следующие сроки разработки платежных балансов Российской Федерации:

- ежеквартальные, годовые — не позднее трех месяцев после отчетного периода;
- ежеквартальные, годовые балансы в страновом разрезе — не позднее шести месяцев после отчетного периода;
- годовые прогнозные платежные балансы: предварительный прогноз — ноябрь года, предшествующего прогнозному, уточненный прогноз — апрель прогнозного года.

Платежный баланс Российской Федерации в январе — сентябре 2005 г. продолжал укрепляться вследствие расширения спроса на товары российского экспорта, благоприятной ценовой конъюнктуры. По оценке, положительное сальдо счета текущих операций по итогам января — сентября 2005 г. достигло 69,1 млрд долл. США, превысив показатель соответствующего периода 2004 г. в 1,7 раза. Экспорт товаров увеличился на 38% и составил 178,4 млрд долл. США. Основными партнерами Российской Федерации являются Германия, США, Финляндия, Китай.

Рост стоимости поставок за рубеж происходил практически по всему спектру наиболее значимых товарных позиций, в первую очередь по энергоносителям. Рост цен на топливно-энергетические товары и металлы сопровождался увеличением физических объемов их вывоза. Товарный импорт оценивается в 85,6 млрд долл. США, что выше уровня января — сентября 2004 г. на 28%. При этом темп роста импорта продукции машиностроения производственного назначения превысил темп роста общего импорта товаров. Дефицит баланса услуг увеличился до 10,3 млрд долл. США по сравнению с 10,1 млрд долл. США в январе — сентябре 2004 г.

Сальдо баланса инвестиционных доходов сложилось отрицательным (−12,2 млрд долл. США). Его увеличение относительно показателя сопоставимого периода 2004 г. (−9,1 млрд долл. США) в значительной мере было связано с активным привлечением иностранного капитала сектором нефинансовых организаций и большим объемом выплаченных дивидендов. Внешние финансовые обязательства экономики увеличивались в январе — сентябре 2005 г. значительно быстрее, чем годом ранее: их прирост оценивается в

28,8 млрд долл. США (в сопоставимый период 2004 г. — 14,4 млрд долл. США). Это было обусловлено интенсивным ростом пассивов частного сектора. Обязательства органов государственного управления и денежно-кредитного регулирования снизились на 19,5 млрд долл. США. Осуществлено досрочное погашение задолженности перед МВФ — 3,3 млрд долл. США, а также частичное досрочное погашение обязательств перед Парижским клубом кредиторов — 14,9 млрд долл. США. Иностранные активы без учета прироста валютных резервов в январе — сентябре 2005 г. увеличились на 45,0 млрд долл. США, в сопоставимый период предыдущего года — на 32,7 млрд долл. США. Прирост требований частного сектора к нерезидентам оценивается в 40,1 млрд долл. США. Показатель чистого вывоза капитала частным сектором снизился до 2,8 млрд долл. США с 17,5 млрд долл. США в январе — сентябре 2004 г.

Международные резервные активы страны (золотовалютные резервы) за девять месяцев 2005 г. увеличились на 35 млрд долл. США (в аналогичный период 2004 г. — на 18,1 млрд долл. США) и на 1 октября 2005 г. составили 159,6 млрд долл. США. Ожидается, что в 2005 г. положительное сальдо баланса торговли товарами и услугами составит 111,2 млрд долл. США, активное сальдо счета текущих операций — 95,2 млрд долл. США, прирост валютных резервов — 60,4 млрд долл. США.

В Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2006 г., разработанных Центральным банком РФ, отмечается, что конъюнктура на мировых рынках, ожидаемые темпы роста российской и мировой экономики дают основание полагать, что платежный баланс страны в 2006 г. будет оставаться устойчивым. Его состояние по-прежнему будет зависеть прежде всего от динамики мировых цен на топливно-энергетические товары. Положительное сальдо счета текущих операций изменяется по вариантам от 35,2 до 118,6 млрд долл. США. Россия остается чистым кредитором остального мира: отрицательное сальдо финансового счета находится в пределах 13—14 млрд долл. США (без валютных резервов). Прирост валютных резервов составит от 21,0 млрд долл. США в первом варианте до 104,4 млрд долл. США в четвертом варианте. При прогнозировании платежного баланса ЦБ полагал, что в 2006 г. по сравнению с 2005 г. рост импорта товаров и услуг во всех вариантах замедлится, экспорт товаров и услуг в первом и втором вариантах сократится, в третьем и четвертом вариантах увеличится. Следствием этих процессов будут различные темпы сокращения положительного сальдо торговли товарами и услугами в первых трех вариантах и его рост в четвертом варианте.

Применение режима *управляемого* плавающего валютного курса позволяет при учете фундаментальных факторов формирования валютного курса корректировать темпы его изменения в соответствии с целями экономической политики. Так, высокое положительное сальдо текущего счета платежного баланса ведет к укреплению рубля, которое обеспечивает ограничение роста внутренних цен. В то же время ЦБ ограничивает темп укрепления рубля, помогая поддержанию конкурентоспособности российских товаров на внешнем и внутреннем рынках. При этом ЦБ, сглаживая динамику валютного курса, снижает риски неопределенности на финансовых рынках и способствует решению задачи стабильного развития экономики. В то же время степень влияния ЦБ на динамику курса рубля в условиях сильного платежного баланса ограниченна. ЦБ может воздействовать на нее только в той мере, в какой это не противоречит главной цели денежно-кредитной политики — снижению инфляции. Кроме того, предполагаемое использование режима инфляционного таргетирования потребует в течение ближайших лет отладить механизм, позволяющий минимизировать присутствие ЦБ на внутреннем валютном рынке и перейти к режиму свободно плавающего валютного курса.

С учетом условий различных сценариев социально-экономического развития в 2006 г. ЦБ считает, что прирост реального эффективного курса рубля не превысит 9%, при этом будет сохраняться конкурентоспособность отечественных производителей, устойчивость платежного баланса и будут созданы условия для модернизации экономики.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Назовите основные элементы мировой валютной системы.
2. Какие основные методы валютного контроля применяются в зарубежных странах?
3. Дайте определение национальной валютной системы.
4. Каковы основные принципы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации?
5. Какие органы государственной власти осуществляют валютное регулирование и валютный контроль в Российской Федерации?
6. Охарактеризуйте состояние платежного баланса Российской Федерации в 2005—2006 гг.
7. Каковы, на ваш взгляд, перспективы развития международных валютно-финансовых отношений?

Глава 23

ФИНАНСЫ ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЗВИТЫХ СТРАН

23.1. Финансовая система и бюджетное устройство

Чтобы выяснить место данной темы в структуре дисциплины «Финансы», определим основные понятия, характеризующие область изучаемых отношений.

Международные финансы — совокупность международных валютно-денежных отношений, ведущих к перераспределению части стоимости национальных доходов и национальных богатств между национальными экономиками стран, участвующих в международном сотрудничестве (отношениях), формирующие международные валютно-финансовые потоки.

Мировые финансы — совокупность финансов национальных государств и международных финансов в их единстве, взаимосвязях и взаимозависимости.

Мировая финансовая система — включает национальные финансовые системы и объединяющую их международную финансовую систему, в которой часть национальных финансовых потоков переливаются в международные валютно-финансовые потоки и обратно, участвуя в формировании финансовых и валютных ресурсов каждого сотрудничающего государства, их национальных экономических субъектов (участников отношений) и международных структур, способствующих развитию мирового хозяйства в целом и национальных социально-экономических систем.

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что в условиях интеграционных процессов происходит постепенная унификация в органи-

зационном устройстве экономик, финансов, банковских систем. В то же время каждая страна сохраняет свою специфическую особенность, а также отстаивает свои национальные интересы.

В процессе построения рыночных отношений в России ее финансовая система все больше приобретает черты финансовых систем развитых стран.

Финансовая система Финансовая система в развитых странах включает следующие звенья. *Централизованные* финансы — это государственные бюджеты, местные бюджеты, специальные внебюджетные фонды; *децентрализованные* финансы — финансы государственных и частных корпораций (предприятий) и финансов домохозяйств. Это группировка по степени централизации.

Звенья финансовой системы можно сгруппировать и по другому признаку: *государственные* (*муниципальные*) финансы и финансы *частного сектора* экономики. Государственные финансы — это государственный бюджет, муниципальные бюджеты, государственные специальные фонды, финансы государственных и муниципальных предприятий; финансы частного сектора экономики — финансы частных корпораций и финансы домохозяйств.

Государственные и муниципальные финансы призваны обеспечивать финансовыми ресурсами и способствовать решению общегосударственных (муниципальных) задач, поэтому они занимают центральное место в финансовой системе.

С точки зрения управления финансовая система представляет собой систему финансовых органов. Управление государственными финансами осуществляют специальные органы, которые делятся на органы общего управления финансами (законодательные) и органы оперативного управления финансами (исполнительные). В экономически развитых странах управление государственными финансами осуществляется законодательными органами путем разработки и применения финансового законодательства, которое регулирует бюджетный процесс, налоговый механизм, управление государственным долгом. К высшим органам власти относятся парламенты в Великобритании и Франции, Конгресс в США, Бундестаг в ФРГ.

Оперативное управление финансами осуществляет финансовый аппарат, структура которого определяется государственным устройством. В США такими органами являются Министерство финансов (Казначейство) и Административно-бюджетное управление при Президенте США; в Великобритании — Казначейство, Управление таможенных пошлин и акцизов, Управление внутренних доходов, Банк Англии, который управляет государственным долгом; в ФРГ —

Федеральное министерство финансов, которому подчиняются федеральное ведомство по финансам и Федеральное управление государственным долгом; во Франции — Министерство экономики, финансов и бюджета; в Италии — Казначейство, Министерство финансов, Министерство бюджета и планирования, Министерство внутренних дел. Их функциями являются: разработка финансовой, налоговой, бюджетной, валютной и кредитной политики; составление и исполнение государственного бюджета; финансовый контроль за соблюдением финансового, налогового и бюджетного законодательства, распределение финансовых ресурсов по звеньям бюджетной системы, управление госдолгом, кассовое обслуживание бюджета, управление местными финансами и др.

Бюджетная система Бюджетное устройство в разных странах обусловлено государственным устройством, административно-территориальным делением, уровнем развития экономики и ее структурой. Существует две формы государственного устройства: унитарное и федеративное. К унитарным государствам относятся большинство стран мира. Они имеют два уровня управления — центральное и местное. Среди экономически развитых федеративными государствами являются США, Канада, ФРГ, Швейцария. Они имеют три уровня управления — центральное, субъектов (членов) федерации и местное.

В разных странах бюджетные системы, являясь главной частью бюджетного устройства, отличаются структурой, количеством отдельных видов бюджетов, зависят от государственного устройства и территориального деления. В первую очередь это сказывается на структуре государственного бюджета.

В *США* федеральный бюджет состоит из двух частей: собственно правительственный бюджет — федеральные фонды и трастовые (доверительные) фонды. Правительственный бюджет финансирует общенациональные экономические и социальные программы. Трастовые фонды имеют целевой характер по отдельным видам производственной инфраструктуры: (1) содержание федеральных автострад, аэропортов, гидроэлектростанций; (2) фонды социального страхования, пенсионного обеспечения, пособия по безработице.

Государственный бюджет *Великобритании* состоит из обычного бюджета и национального фонда займов. Из обычного фонда финансируются текущие затраты на оборону, экономику, социальные цели, субсидии местным бюджетам, выплаты процентов по госдолгу, взносы в бюджет и другие фонды ЕС, содержание королевского двора и монарха. Из национального фонда займов погашается гос-

долг, осуществляются капиталовложения госпредприятиям, делаются платежи местным органам власти и предоставляются долгосрочные кредиты.

Государственный бюджет *Италии* состоит из двух частей: счета текущих операций и счета движения капиталов. Из средств счетов текущих операций осуществляются выплаты жалованья и пенсий госслужащим, оплата товаров и услуг, предоставляются трансферты государственным и частным предприятиям, учреждениям и населению; уплачиваются проценты по госдолгу. За счет средств счета движения капиталов финансируются государственные прямые капиталовложения, трансферты госпредприятиям и учреждениям, предоставляются кредиты, приобретаются акции, погашается госдолг.

Бюджетная система *Франции* включает центральный бюджет, присоединенные бюджеты различных госорганизаций и специальные счета казначейства. Из центрального бюджета выделяются ассигнования на содержание административных служб, на обслуживание госдолга, капиталовложения, на оборону, на экономические и социальные программы. Из присоединенных бюджетов финансируются организации, не имеющие статуса юридического лица, но осуществляющие торгово-промышленную деятельность и обладающие финансовой автономией. К ним относятся бюджеты почты, телеграфа, телефона, национальной типографии, монетного двора, социальных сельхозпособий, бюджет ордена Почетного легиона и бюджет ордена Освобождения. Специальные Казначейские счета включают различные фонды: инвестиционно-дорожный, национально-спортивный, торговые счета казначейства.

Бюджетная система *Японии* включает счет центрального правительства, инвестиционный бюджет и 57 специальных счетов. Из центрального бюджета финансируются экономические и социальные нужды, оборона, осуществляются целевые перечисления местным бюджетам, выплата процентов по госдолгу. Инвестиционный бюджет расходуется на капвложения и займы государственным корпорациям и местным органам власти. Специальные счета открываются для госпредприятий, корпораций, имуществ и фондов. Местные органы власти включают около 7 тыс. аналогичных счетов.

При всем разнообразии структур бюджетов разных стран общим для всех является *отделение* текущих государственных доходов и расходов от капитальных затрат.

Вторым элементом бюджетного устройства являются принципы построения бюджетной системы. Общими важнейшими для всех являются принципы единства, полноты, реальности и гласности.

Бюджеты всех уровней являются самостоятельными и не входят своими доходами и расходами в бюджеты вышестоящих органов управления.

23.2. Государственные и местные бюджеты: доходы и расходы

Государственный бюджет является главным, центральным звеном в финансовой системе каждого государства. Он представляет собой экономическую, финансовую категорию, которая не меняет своих внутренних свойств независимо от государственного устройства, уровня экономического развития государства и его типа. Государственный бюджет представляет финансовые (экономические) отношения по перераспределению национального дохода страны и части ее национального богатства, в процессе которых формируются финансовые ресурсы государства, необходимые ему для выполнения своих функций, и используются в соответствии с проводимой социально-экономической и финансовой политикой, обеспечивая государственное финансирование решаемых страной задач.

Государственный бюджет — основной финансовый план любой страны. Он объединяет финансовые ресурсы, которые формируются в ходе финансовых отношений государства со всеми звеньями финансовой системы. С помощью государственного бюджета в разных странах перераспределяется от 40% до 3/4 их национального дохода. Государственный бюджет является основным механизмом перераспределения финансовых средств страны, мобилизует их в самый крупный централизованный денежный фонд и направляет на удовлетворение общегосударственных потребностей, активно влияет на общественное воспроизводство, обеспечивает финансирование социально-экономического развития страны.

Особая роль государственного бюджета в жизни общества ведет к особому вниманию со стороны правительства страны. Государственный бюджет как главный финансовый план страны утверждается высшим законодательным органом — парламентом и является обязательным для исполнения всеми участниками бюджетного процесса по доходам и расходам.

Доходы и расходы государственного бюджета — это две взаимосвязанные и взаимозависимые части. В государственном бюджете сосредоточиваются самые крупные доходы. Расходы отражают использование аккумулированных в бюджете ресурсов по наиболее важным общегосударственным политическим и социально-экономическим направлениям.

Доходы и основные налоги Состав и структура доходов государственного бюджета зависят от методов аккумуляции средств, применяемых каждой страной в конкретном периоде. Органы государственной власти для формирования доходов бюджета используют четыре механизма — налоговый, неналоговый, госкредитный и эмиссии, которые перераспределяют национальный доход от экономических субъектов в доход государства.

Основным инструментом перераспределения являются *налоги.* Они обеспечивают 70—90%, а иногда и более общей суммы доходов бюджета. В государствах с федеративным устройством доля налогов в бюджетах членов федерации и местных бюджетах существенно меньше и составляет примерно половину.

Все доходы делятся на закрепленные и регулирующие. За государственным бюджетом закрепляются *главные налоги.* По объекту обложения выделяют пять основных групп налогов:

(1) имущественные;
(2) рентного характера (ресурсные);
(3) взимаемые с оборота или выручки с продаж;
(4) налоги на потребление;
(5) налоги на прибыль (доход) или капитал.

В странах с развитой рыночной экономикой к главным относятся: налог на прибыль корпораций, подоходный налог с физических лиц, косвенные налоги — акцизы и НДС, таможенные пошлины. В одних странах в доходах центральных бюджетов преобладают прямые налоги, в других — косвенные. Так, во Франции, Великобритании, Италии основными государственными налогами являются косвенные.

В странах с федеративным устройством структура налоговых доходов бюджетов членов федерации разнообразна. В бюджетах штатов США значительное место занимают акцизы, налог с продаж (косвенные налоги). В ФРГ главными налогами в бюджетах земель являются отчисления от подоходного налога, налога на прибыль (прямые налоги) и НДС.

Доходы местных бюджетов в основном формируются за счет поземельного, промыслового, подомового налогов, относящихся к поимущественным прямым налогам. Налоги, поступающие в бюджеты членов федерации и местных органов власти, считаются местными.

Практически во всех странах широко распространены имущественные налоги, к которым относится также налог на имущество и дарения, с довольно высокими ставкам. Его максимальный размер может достигать 50% (США), 60% (Швеция), но во всех странах он

имеет необлагаемый минимум или пониженную ставку для определенной части стоимости наследуемого имущества. Затем применяется основная ставка. Действует система налоговых льгот и скидок, составляющая от 20 до 80% суммы налога. Такая система применяется в Великобритании. В Италии налог на наследство и дарения состоит из двух самостоятельных частей, взыскиваемых одновременно. Сначала применяется налогооблагаемый минимум, после него действует прогрессивная шкала. Порядок взимания зависит от степени родства, состояния здоровья, трудоспособности и возраста наследников.

Рентные, или ресурсные, налоги взимаются с предприятий добывающих отраслей промышленности и по экономическому содержанию представляют собой плату за добычу и использование природных ресурсов. Они оказывают тройное воздействие на процесс производства — фискальное, регулирующее и экологическое — и предназначены для ограничения потребления природных ресурсов, охраны окружающей среды.

Основным является налог на *прибыль корпорации.* По данному налогу значительно расширяются налоговые льготы для монополистических объединений, и его доля в доходах государственных бюджетов развитых стран резко сократилась. Ставки налога на прибыль корпораций отличаются по отдельным странам и составляют 30—50%. При подсчете облагаемой прибыли из валового дохода вычитаются обычные и производственные затраты, а также представительские расходы, расходы развлекательного направления для сотрудников компании, расходы на периодическую консультацию по финансовым вопросам компании, убытки коммерческого и некоммерческого характера и большинство затрат по научно-исследовательским работам. Во всех развитых странах явно видна тенденция стимулирования предпринимательской деятельности, для чего используются такие методы, как понижение ставок налогов, применение ускоренной амортизации, инвестиционных налоговых кредитов, что значительно снижает уровень обложения. Характерным является низкая доля (до 10%) этого налога в налоговых доходах бюджета.

Наиболее распространенным налогом, дающим основной доход при формировании государственных бюджетов, является *подоходный налог.* Во всех странах, кроме Великобритании, его исчисляют у источника выплат по прогрессивной ставке. В конце года его размер уточняется на основе налоговых деклараций. Широко применяются необлагаемые минимумы, социальные и профессиональные

вычеты. В разных странах применяются свои шкалы прогрессии. Самые большие колебания во Франции: 10—56,8%.

Группа *косвенных налогов* включает НДС, акцизы, налоги с продаж и таможенные пошлины[1]. Преимущества механизма их взимания привели к их высокой доходности, в результате чего они стали вытеснять прямые налоги. При этом НДС стал ведущим налогом в странах Евросоюза. Механизм его взимания унифицирован: охватывает торговлю, промышленность и сферу услуг с правом стран исключать из сферы применения отдельные отрасли. Применяются как стандартные ставки (в Германии, Испании, Люксембурге — 15—16%; в Дании, Швеции — до 25%), так и пониженные на отдельные товары и услуги, к которым относятся продовольственные и медицинские товары и медицинское оборудование, поставки природного газа и электроэнергии и др.

На высокорентабельные товары и услуги во всех странах мира устанавливаются монопольно высокие цены, что позволяет государству изымать в доход бюджета часть сверхприбыли, получаемой производителями. Акцизы носят фискальный характер и во всех странах применяются в двух целях: (1) для увеличения доходов бюджета путем повышения ставок и (2) регулирования процесса воспроизводства путем расширения сферы применения. Каждая страна имеет свой набор товаров и услуг, подлежащих акцизному обложению, но типичными являются алкогольная и табачная продукция, ювелирные изделия и автомобили, нефтепродукты, игровой бизнес и услуги сферы культуры, транспорт. Так, в США акцизами облагаются воздушные перевозки и услуги дорог, во Франции кроме стандартного набора подакцизными являются сахар, кондитерские изделия, спички, зажигалки, летательные аппараты, в Германии — кофе и страховые сделки, в Италии — стройматериалы и бананы, в Греции — некоторые виды сельхозпродукции, в Японии — проживание в гостиницах, питание в ресторанах, купание в горячих источниках.

Налоги с продаж как основной вид косвенных налогов применяются в отдельных странах (США, Канаде) и формируют федеральные бюджеты и бюджеты штатов. Они могут использоваться в качестве муниципальных сборов.

---

[1] Ученые Российской таможенной академии Федеральной таможенной службы считают, что по своей экономической природе таможенные пошлины имеют рентный характер, поскольку при налоговом методе взимания по содержанию они представляют собой изъятие международной ренты в связи с разными условиями производства в национальных экономиках.

В теории налогов *таможенные пошлины* относят к группе косвенных налогов и применяют как инструмент государственного регулирования внешней торговли. Однако пошлинами являются обязательные денежные платежи, уплачиваемые при совершении юридически значимых действий — государственных услуг. Таможенная пошлина взимается при пересечении товарами таможенной границы государства. Таможенные органы как представители исполнительных органов государственной власти при соответствующем оформлении в соответствии с таможенным законодательством дают разрешение на провоз товаров через границу, что выглядит как услуга со стороны государства. Вместе с тем, таможенные пошлины имеют главное назначение. С их помощью государства регулируют товаропотоки между странами. Товары, производство которых в стране обходится дешевле и производится в избытке, свободно пересекают границу. Продавая их за рубежом по более высоким мировым ценам, государство получает дополнительный доход, который поступает в госбюджет, увеличивая валовой общий продукт страны, а именно — доходы от экспорта. Кроме того, если товаров, материалов, сырья в стране не хватает или нет вовсе, а также производство их значительно дороже или невозможно, т.е. менее выгодно внутри страны или нецелесообразно, разрешается их свободный ввоз в страну, так как они способствуют развитию национальной экономики. И наоборот, если товаров, материалов, сырья в стране не хватает, то вывоз ограничивается высокими таможенными пошлинами. Аналогично, когда национальный рынок наполнен отечественными товарами мирового уровня или производство которых только осваивается в стране, устанавливаются высокие таможенные пошлины на импортируемые товары с целью поддержки отечественных производителей в борьбе с иностранными конкурентами. В этом случае государство тоже получает дополнительный доход, выравнивая условия конкурентного производства. Для развитых стран, имеющих высокий уровень производства и перенасыщенный национальный рынок, характерно отсутствие таможенных пошлин на большинство экспортируемых и импортируемых товаров и услуг с высокими ставками на отдельные виды. В результате в общем объеме доходов госбюджетов таможенные пошлины составляют небольшую долю — 1—4%.

В зависимости от организации бюджетного устройства государства налоги классифицируются на федеральные, региональные и местные. Для стран с федеративным устройством характерна большая доля местных налогов (в США — до 60%), для стран с унитарным устройством характерна более высокая степень централизации

налогов в госбюджете. Так, в Японии на долю местных налогов приходится 30%. Можно отметить большое разнообразие видов местных налогов (до 100 по всем странам): имущественный, поземельный, подушный, промысловый, на автомобили, на профессию, с наследства и дарений, налог с продаж, на зрелища, собак, вывоз мусора и др., регистрационные и лицензионные сборы. Их доля в доходах местных бюджетов по разным странам различна. Исключением является только Великобритания, у которой один местный налог — имущественный. На его долю приходится 40% всех доходов местных бюджетов.

В условиях мировых интеграционных процессов на всех уровнях хозяйствования развивается стремление унифицировать условия и механизмы мирохозяйственных связей с целью обеспечить свободное движение товаров и капиталов через национальные границы. Основным барьером для этих потоков являются национальные налоговые системы. Для устранения налоговых ограничений страны заключают двусторонние соглашения, в которых вырабатывают общие подходы в проведении международных операций, унификации налоговых систем и налогового законодательства, избежании двойного налогообложения международных потоков товаров и капиталов, поскольку оно является избыточным налогообложением и резко ущемляет интересы товаропроизводителей и государств, выходящих на международный рынок, препятствуя их экономическому росту и ведя к дополнительному перераспределению национальных доходов в пользу стран с более льготными системами налогообложения.

Неналоговые доходы занимают гораздо меньшую часть в доходах государственных бюджетов. В разных странах на их долю приходится от 30% до нескольких процентов. К ним относятся: доходы от государственного имущества, доходы от внешнеэкономической деятельности государства, лицензионные сборы, доходы от лотерей и др. Доходы от государственного имущества включают: доходы в виде арендной платы за передаваемое в аренду государственное имущество; дивиденды, получаемые по акциям, принадлежащим государству; доходы от продажи земельных участков, облигаций.

Расходы Второй важнейшей частью государственного бюджета являются расходы. С их помощью происходит дальнейшее перераспределение мобилизованных в распоряжение государства централизованных финансовых ресурсов. Государство, финансируя расходы, использует их на проведение социально-экономической политики в стране, вмешиваясь в хозяйственные процессы через финансовый

механизм. Расходы государственного бюджета имеют свою социально-экономическую сущность, которая выражается в том, что расходы являются инструментом, с помощью которого государство активно влияет на перераспределительные процессы, способствуя развитию экономики, осуществляя ее структурное регулирование, повышая конкурентоспособность экономики, стимулируя экспортное производство, решает социальные задачи, обеспечивая воспроизводство рабочей силы.

Структура расходов государственного бюджета зависит от уровня социально-экономического развития страны, ее административно-территориального устройства, конкретной ситуации в стране, ее экономического потенциала, исторических и национальных традиций, бюджетного механизма и проводимой правительством финансовой политики.

Все расходы классифицируются по различным признакам. Основными видами классификации являются:

(1) *министериальная* (ведомственная) — по министерствам и внутри ведомства;
(2) *предметная* (отраслевая) — по отраслям хозяйства и управления;
(3) *экономическая* — по хозяйственным признакам или производственным элементам;
(4) *смешанная* (комбинированная) — сочетает ведомственные и предметные признаки.

В последнее время появились новые виды классификации — целевая и по функциональным признакам. *Целевая* основывается на распределении расходов по общенациональным, политическим, экономическим и социальным целям (программам). В основе классификации по *функциональным* признакам — концепция государственных финансов, распределяющая государственные ресурсы по направлениям политики правительства на социальные расходы, здравоохранение, обеспечение занятости, транспорт, связь, внутренние дела, оборону.

В классификации по *финансовым* признакам расходы подразделяются на безвозвратные, временные и условные. По *политическим* признакам расходы делятся на нейтральные и активные.

В развитых странах наиболее часто применяется целевая классификация бюджетных расходов. В соответствии с ней все расходы бюджета подразделяются на восемь основных групп: экономические; финансирование социально-культурной сферы; содержание правоохранительных органов, государственной власти и управления; финансирование науки; финансирование обороны; расходы по

внешнеэкономической деятельности; расходы по обслуживанию госдолга; создание резервных фондов.

В разных странах структура расходов бюджета отвечает их национальным целям, приоритетам и решаемым государством задачам.

В современных условиях в многих странах государственные бюджеты имеют хронический дефицит, поскольку расходы бюджета превыщают его доходы. При этом в промышленно развитых странах он постоянно увеличивается и составляет от 0,0 в Японии и Испании до 13,5% в Финляндии. Это ведет росту государственного долга и к росту его доли в ВВП. В некоторых странах она составляет от 40 до 70%. В отдельных промышленно развитых странах имеется бюджетный профицит.

Бюджетный дефицит Бюджетный дефицит обременяет экономику страны, налогоплательщиков, ведет к сокращению финансирования социальных программ. Считается, что государство контролирует положение экономики, если его долг не превышает 1/2 ВВП, а бюджетный дефицит составляет 2—3%. Государство проводит меры по сокращению бюджетного дефицита, и в первую очередь направленные на сокращение государственных расходов, повышение их эффективности, сокращение сферы государственной экономики и государственного финансирования, снижение расходов на оборону и государственное управление, сохраняя финансирование только важнейших социальных программ, при моратории на принятие новых.

Для решения проблемы бюджетного дефицита принимаются меры по стимулированию иностранных инвестиций, которые позволяют сократить собственные расходы на капитальные вложения, расширить объем производства, что ведет к росту налогооблагаемой базы, а значит, и налоговых поступлений в бюджет, улучшению состояния платежного баланса.

Когда государству и местным органам власти недостаточно доходов для финансирования расходов на осуществление своих функций, то есть образуется разрыв по суммам поступающих налоговых доходов и использованием их по запланированным направлениям расходов соответствующих бюджетов, они прибегают к дополнительному механизму перераспределения финансовых ресурсов в экономике своей страны и между странами — механизму *финансового рынка*, одним из секторов которого является государственный и муниципальный кредит. При этом государство выступает в роли заемщика и кредитора как на национальном, так и на международном уровне, а местные органы власти — только на внутреннем рынке.

Государственные займы — это второй по финансовому значению вид доходов государственного бюджета. Экономическая природа этого вида доходов иная. Он появляется только при условии бюджетного дефицита, когда повышение налоговой нагрузки на экономику становится неэффективным и даже невозможным, а социально-экономические условия страны требуют государственной финансовой поддержки. С помощью государственных займов правительства привлекают в государственный бюджет дополнительные финансовые ресурсы из временно свободных внутри своей страны, перераспределяя национальный доход между территориями, отраслями и секторами экономики — внутренние государственные займы, а также перераспределяя национальные доходы между странами — внешние государственные займы. При этом на финансовых рынках объектом купли-продажи выступают временно свободные финансовые ресурсы, а документами, свидетельствующими о совершении сделки и дающими заемщику право на временное пользование купленными финансовыми ресурсами и право получения обратно (по истечении срока, предоставляемого для временного пользования финансовыми ресурсами вместе с процентами за их использование, представляющими по своей экономической природе доход кредитора), являются *ценные бумаги* и *договоры*.

Движение финансовых ресурсов от кредитора к заемщику и обратно вместе с уплатой процентов представляет собой перераспределительные финансовые потоки внутри страны, часть которых выходит за рамки национальных экономик и превращается в международные финансовые потоки при внешних заимствованиях. Эффективность такого перераспределения зависит от того, на какие цели будут использованы заемные средства. Если они будут направлены на финансирование реального сектора экономики (на инвестиции), это позволит государству увеличить национальный доход страны и впоследствии вернуть долг и уплатить по нему проценты; если ресурсы будут использованы на потребление, в дальнейшем вновь возникнет необходимость прибегать к новым заимствованиям, так как не будет средств не только на уплату процентов, но и на погашение самого долга.

Перед государством всегда стоит вопрос — делать внутренние или внешние займы: брать в долг на международном финансовом рынке или привлекать иностранные инвестиции. Если исходить из сохранения и приумножения валового общественного продукта, то внутренние займы предпочтительнее внешних и иностранные инвестиции предпочтительнее внешних займов. Иностранные инвестиции всегда дают дополнительный приток финансовых ресурсов в

страну, а внутренние займы ведут только к их перераспределению внутри страны, не увеличивая объема.

В настоящее время в условиях ограниченности финансовых ресурсов и постоянного роста потребностей государств в расходах поступления от займов могут быть значительных размеров — до 20% всех расходов бюджета. В критических условиях они могут превысить налоговые поступления, как правило, за счет внешних заимствований, что ставит страну в зависимость от кредиторов и значительно усугубляет социально-экономические последствия с наступлением сроков выплат по обслуживанию государственного долга. Чтобы держать ситуацию под контролем, государство управляет государственным долгом, устанавливая предельные размеры ежегодных внутренних и внешних заимствований. Внешние заимствования имеют право делать только центральные органы власти. Внешние займы непосредственно связаны с платежным балансом страны, поэтому государство может их использовать для покрытия его дефицита.

Во всем мире большинство развитых государств одновременно являются и кредиторами и должниками на внутреннем и на внешнем финансовых рынках. При этом размеры государственных долгов имеют тенденцию к увеличению.

В чрезвычайных условиях, когда государство не может увеличить ни налоговые доходы, ни займы, оно прибегает к третьему механизму получения доходов в государственный бюджет — *эмиссии бумажных денег*. Этот метод имеет множество самых тяжелых последствий. Он решает проблему доходов бюджета кратковременно и ведет к нарушению главного закона денежного обращения, поскольку нарушается соответствие между денежной массой в обращении и ее товарным обеспечением. Следствием такого нарушения является инфляция, которая ведет к разбалансировке всей экономики страны и кризису финансовой системы. В конечном итоге в большей степени страдает социальная сфера.

Страны с развитой экономикой, как правило, не прибегают к прямой эмиссии денег, заменяя ее займами. Однако свободное обращение государственных ценных бумаг в наличные деньги тоже способствует переполнению каналов денежного обращения излишней денежной массой, последствием чего также становится инфляция, для преодоления которой государство вынуждено сокращать свои расходы.

Система местных бюджетов определяется государственным и административным делением. Во всех странах происходит укрупнение местных административных единиц и усиление централизации

финансов на местном уровне. Финансовые взаимоотношения центральных и местных органов становятся более тесными, усиливается регулирующая роль местных финансов. Местные бюджеты функционируют автономно. Они составляются, утверждаются и исполняются местными властями. Однако по причине дефицита местных бюджетов местные власти находятся в зависимости от центрального правительства, которое предоставляет им дотации, целевые субсидии на текущие расходы, займы и кредиты на капитальные вложения.

Доходы местных бюджетов формируются за счет второстепенных налогов, закрепленных за ними. Для покрытия бюджетного дефицита местные органы власти осуществляют местные займы. Расходы местных бюджетов направлены на финансирование местного хозяйства, социальные нужды и содержание местных органов власти. Усиливается их роль в финансировании производственной инфраструктуры, размещении трудовых ресурсов, регулировании занятости.

В федеративных государствах, в условиях усиления централизации власти и управления, уменьшается роль субъектов (членов) федерации в формировании общенациональной политики и решении общегосударственных задач. Это отражается в структуре их бюджетов, которые по составу их доходов и расходов приближаются к местным бюджетам. Распределение и закрепление функций между уровнями власти, а значит, доходов и расходов между звеньями бюджетной системы осуществляется на основе законодательства. Главные внешние и внутренние государственные функции выполняет федеральное правительство. Члены федерации управляют и стимулируют сельскохозяйственную и промышленную деятельность в регионе, решают социальные вопросы, часть которых находится в совместном ведении с федерацией. Основными доходами их бюджетов являются закрепленные за ними налоги, поступления от принадлежащего им имущества и средств, полученных от выпуска займов. Расходы бюджетов членов федерации направляются на финансирование социально-экономической деятельности региона, оказание финансовой помощи отдельным отраслям, содержание своих органов власти, правосудия и полиции.

23.3. Государственные специальные фонды. Финансы государственных и частных предприятий

Специальные фонды Важное звено государственных финансов — специальные фонды (спецфонды). Их существование связано с ограниченностью финансовых ресурсов в бюджетной системе. Количест-

во этих фондов постоянно увеличивается. Обусловлено это несколькими причинами. У органов государственной власти появляются дополнительные финансовые ресурсы для поддержки предпринимательства. Автономные от бюджета фонды находятся вне финансового контроля со стороны законодательной власти. Внебюджетные фонды берут на себя финансирование отдельных расходов из бюджета, сокращая его дефицит. Активное сальдо фондов используется для покрытия бюджетного дефицита путем кредитования.

В экономически развитых странах насчитывается от 30 до 80 крупных специальных фондов. Они создаются двумя путями: (1) из бюджета выделяются определенные особо значимые расходы; (2) спецфонды формируются конкретным назначением по особому решению законодательного органа. Объем аккумулируемых в спецфондах средств очень значителен. Во Франции он почти равен государственному бюджету. В Японии из спецфондов финансируется свыше половины государственных расходов, в Великобритании — 1/3.

Спецфонды носят социально-экономический характер. Они влияют на производство через финансирование, предоставление субсидий и кредитов отечественным предприятиям. Из них финансируются: природоохранные мероприятия; оказание социальных услуг населению в виде выплат пенсий, пособий, субсидий; социальная инфраструктура в целом. Предоставляются займы, включая зарубежных партнеров и иностранные государства.

Специальные правительственные фонды зарубежных стран классифицируются по различным признакам: по сроку действия — временные и постоянные (например, дорожные фонды); по принадлежности — государственные (инвестиционные, валютные и др.), местные (заемные фонды) и межгосударственные (МВФ, МБРР, различные фонды ЕС); по цели использования — экономические, научно-исследовательские, кредитные, социальные, государственные фонды имущественного и личного страхования, военно-политические.

Источники формирования спецфондов могут быть относительно постоянными или временными и зависят от характера и масштаба задач, для решения которых они созданы. Разнообразие источников и их величина обусловлены уровнем экономического развития и состоянием финансовой системы страны в конкретном историческом периоде. Источниками доходов служат: национальный доход своей страны и других стран. Методами мобилизации выступают специальные налоги и сборы, субсидии и отчисления от налоговых поступлений, государственных и местных бюджетов, добровольные взносы и займы.

Направления расходования средств зависят от их целевого назначения, экономических условий и содержания финансируемых программ. Спецфонды могут быть инвесторами и участниками финансового рынка. Часть средств может направляться на учредительскую деятельность и вкладываться в ценные бумаги.

Управление каждым фондом осуществляет административный аппарат в соответствии с уставом и законодательными актами.

Финансы государственных предприятий Государственная собственность в экономически развитых странах занимает значительную сферу в экономике страны. Государственные предприятия выполняют множество заказов, для реализации которых приобретают у частных предпринимателей разнообразную и многочисленную продукцию, обеспечивая им гарантированный рынок сбыта. Через механизм низких цен и тарифов на производимые товары и услуги и высокие цены на приобретаемую продукцию частных предприятий госпредприятия перераспределяют национальный доход в пользу других звеньев финансовой системы. Тем самым они способствуют накоплению капитала. Госпредприятия инвестируют собственные средства в малорентабельные отрасли экономики.

Выделяют три группы причин образования госпредприятий.

Экономические причины — вызваны необходимостью государственного вмешательства в экономику. НТП, инновации, инвестиции требуют значительных объемов финансовых ресурсов и высокоразвитой энергетической базы. Для этого государство развивает топливно-энергетические отрасли промышленности, создает научно-исследовательские центры и опытные предприятия, помогает восстанавливать монополистические предприятия, строит новые предприятия в капиталоемких отраслях. Госпредприятия играют огромную роль в антициклическом и антиинфляционном регулировании.

Финансовые причины — крупные долгосрочные капиталовложения с длительным сроком окупаемости, повышенный риск при освоении новых производств мало интересны частным предпринимателям. Поэтому такие расходы берет на себя государство.

Политические причины — развитие интернационализации потребовало участия госпредприятий в процессах интеграции. В настоящее время государственные и смешанные предприятия создают филиалы за рубежом, заключают соглашения по научно-техническому сотрудничеству, становясь непосредственными участниками международных экономических отношений. Многие госпредприятия реализуют на внешнем рынке свою продукцию. (Франция продает за рубеж 50%—60% всей продукции ряда государственных компаний.)

Можно выделить три основных типа государственных предприятий: (1) государственные корпорации, (2) смешанные предприятия, (3) предприятия на бюджетном финансировании. Для каждого из этих типов характерны свое правовое положение, система управления, организация экономики и финансов, характер взаимоотношений с бюджетом.

Государственные корпорации — это крупные промышленные комплексы. Они включают все или большинство предприятий отрасли. Каждая корпорация имеет производственную и финансовую самостоятельность: вступает в договорные отношения с другими предприятиями, автономна в повседневной деятельности, находясь вне парламентского контроля[1]. Ее финансы самостоятельны по отношению к государственному бюджету. Госкорпорации уплачивают в государственные и муниципальные бюджеты налоги, проценты за кредиты и субсидии, полученные из центрального бюджета на финансирование капитальных вложений. Получают из бюджета дотации и кредиты под высокие проценты.

У *смешанных предприятий* часть капитала находится в собственности государства. Создаются они двумя путями: либо государство приобретает акции частных предприятий, либо государство привлекает к участию в строительстве частный капитал. Такие предприятия организуют управления производственной деятельностью и финансами аналогично акционерным обществам уплачивают в бюджет такие же налоги.

Третий тип госпредприятий — *предприятия, финансируемые из государственного бюджета.* Организационно они входят в состав управлений, министерств или муниципалитетов. Государство постоянно регламентирует их деятельность. Финансы привязаны к государственному бюджету — полученная прибыль вся или частью перечисляется в соответствующие бюджеты, капитальные вложения в основном финансируются из бюджета. Ежегодно такие предприятия составляют сметы, которые утверждаются совместно с государственным (муниципальным) бюджетом. Взаимоотношения с бюджетом строятся по принципу нетто или брутто. При *брутто* все валовые доходы и расходы предприятия включаются в бюджет. При *нетто* госпредприятия имеют самостоятельный бюджет, а в местном или госбюджете отражаются только финансовые результаты их деятельности, т.е. учитываются положительное или отрицательное сальдо. В настоящее время в большинстве стран в основном распространен принцип нетто.

---

[1] Несмотря на то что корпорация утверждается специальным парламентским актом.

Финансы частных предприятий Основные виды частных предприятий в промышленно развитых странах — картели, синдикаты, тресты, концерны. Наиболее распространены концерны, являющиеся самыми крупными объединениями, бюджет которых сравним с ВНП целых государств. В них концентрируются колоссальные финансовые ресурсы. Например, в США активы промышленных корпораций вдвое выше расходов федерального бюджета.

Их финансовые ресурсы формируются в виде целевых денежных фондов, которые можно разделить на две группы: фонды основного и оборотного капитала, амортизационные, страховые и резервные фонды — производственного назначения (фонды накопления и возмещения); фонды заработной платы, пенсионные, благотворительных и социальных программ — социального назначения (фонды потребления).

Основной источник финансовых ресурсов на этапе учреждения предприятия, как правило, в форме акционерного общества, — акционерный капитал, а также долгосрочные кредиты, паевые взносы. В действующих корпорациях собственные средства — это амортизационные отчисления, перераспределенная прибыль, средства мобилизованных на финансовом рынке в виде поступлений от дополнительной эмиссии ценных бумаг, банковских кредитов, средств пенсионных фондов, страховых компаний.

Соотношение между собственными и привлеченными средствами зависит от состояния экономики страны, отрасли промышленности и финансового положения самой корпорации. При расширенном воспроизводстве в условиях стабильной экономики доля собственных средств составляет 60—70%, доля банковских кредитов — 30—40%. При экономическом росте доля кредитов увеличивается до 40—50%. При кризисном спаде и депрессии увеличивается доля собственных средств, среди которых основной удельный вес приходится на амортизационные отчисления. Так, в США в отдельные периоды их доля составляла до 90%.

Главные направления использования финансовых ресурсов частных корпораций: (1) платежи в финансово-кредитную систему (налоги в бюджет, проценты за кредит, страховые взносы, выплаты по ценным бумагам); (2) инвестирование (в расширенное воспроизводство, в ценные бумаги, инвестиционные фонды); (3) формирование страховых и резервных фондов; (4) социальные цели — потребление (благотворительность, спонсорство, социальное развитие) и др.

Взаимоотношения с бюджетной системой осуществляются по двум направлениям: уплата налогов и предоставление субсидий. Основным является налог на прибыль корпораций. Общая тенден-

ция во всех странах — снижение доли налога на прибыль в доходах бюджета. Если накануне Второй мировой войны в США он составлял половину всех налоговых доходов федерального бюджета, то к концу XX в. на него приходилось менее 10%. Вызвано это тремя тенденциями: снижением ставок налогообложения, увеличением норм амортизационных отчислений, значительным расширением налоговых льгот. Налоги взимаются независимо от размеров прибыли. Ставки местных налогов на прибыль корпораций невысокие. Они включаются в издержки производства корпорации. Их доля в доходах местных бюджетов небольшая. Субсидии из госбюджета корпорациям предоставляются в основном на санирование, а в отдельных странах — на капитальные вложения.

На предприятиях управление финансами осуществляют финансовые отделы, службы и группы, которые планируют финансовые ресурсы, распределяют доходы по фондам, управляют ценными бумагами, ведут бухгалтерский учет, управление кассовой наличностью, составляют перспективные планы дальнейшего развития и др.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Сравните понятия «международные финансы» и «мировые финансы». Поясните понятие «мировая финансовая система».
2. Какую структуру имеют финансовые системы экономически развитых стран?
3. Охарактеризуйте государственный бюджет, его доходы и расходы в отдельных странах.
4. Охарактеризуйте бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты в странах с федеративным устройством.
5. Поясните роль государственного кредита в экономически развитых странах.
6. Каковы назначение и функции специальных государственных фондов?
7. В чем заключаются финансы государственных предприятий?
8. Какова специфика финансов частных корпораций?

Глава 24

ГЛОБАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

24.1. Глобализация экономики и финансов

Исторический процесс формирования глобальных финансов как отношений между субъектами международных экономических отношений по поводу перераспределения валовой добавленной стоимости на мировых финансовых рынках сопровождался постепенным замещением внутренних факторов развития национальных хозяйственных систем внешними. Это приводило к многоплановым явлениям: все большая доля ВВП стран мира реализовывалась на мировых товарных рынках; прямые иностранные инвестиции превратились в важнейший источник финансирования процессов национального воспроизводства развитых стран мира; мировые финансовые рынки стали аккумулировать портфельные инвестиции и спекулятивный капитал практически всех национальностей. Необходимость регулирования огромных финансовых потоков на глобальном экономическом пространстве потребовала появления соответствующей институциональной структуры — *международных финансовых институтов.*

Процессы глобализации экономики и финансов относятся к многосложным явлениям, трактовка которых до сих пор вызывает множество споров. Профессор Калифорнийского университета М.Д. Интрилигейтер дает следующее определение феномена глобализации:

> Под глобализацией понимается огромное увеличение масштабов мировой торговли и других процессов международного обмена в условиях более открытой, интегрированной, не признающей границ мировой экономики. Речь идет, таким образом, не только о традиционной внешней торговле товарами и услугами, но и валютных потоках, движении капитала, обмене технологиями, информацией, идеями, перемещении людей. Мерой масштаба глобализации может служить объем международных финансовых сделок, который только на валютных рынках Нью-Йорка еже-

дневно составляет 1,3 трлн долл., а на международном рынке ценных бумаг даже превышает эту сумму[1].

При всей условности определения глобализации ее поэлементный состав можно представить в табл. 24.1.

Три этапа становления глобальных финансов Схематично становление глобальных финансов как обособленной подсистемы глобальной экономики можно представить в виде схемы, состоящей из трех этапов. На *первом* этапе три известных вида общественного разделения труда (ставших классическими — единичное, частное и общее) выступают основой современной специализации на глобальном экономическом пространстве. Они, хотя и различны по своему экономическому содержанию, но тем не менее служат основой современной структуры внешнеэкономических связей. В рамках этого блока в конце прошлого столетия произошло качественное изменение мирового рынка, на котором появился расширяющийся спектр однородных товаров и функциональных сфер их применения.

На *втором* этапе формирования глобальных финансов формируется комбинация видов международного разделения труда, которая вызывает их дифференциацию и различные формы сочетаний во внешних взаимосвязях национальных хозяйственных систем, с одной стороны, и в межфирменных или межкорпоративных видах транснациональной специализации — с другой. В результате исчезают чистые виды международного единичного, частного или общего разделения труда в глобальной экономике, на их основе возникают современные транснациональные их разновидности, которые проявляются не только в вещественной структуре товара, но и в организационно-экономических формах их реализации.

На *третьей* стадии модификация процессов взаимодействия национальных хозяйств с глобальной экономикой коснулась организации транснациональных воспроизводственных структур и развития на их основе мирохозяйственных связей. Это вызвало интеграцию определенных сегментов национальных воспроизводственных структур в структуру глобальной экономической системы.

Феноменом современной стадии развития глобальной экономики явилось обособление (организация) в ее рамках подсистемы глобальных финансов, которая стала определять дальнейшее развитие геоэкономики. Это происходило постепенно по мере становления транснационального воспроизводства и трансформации денег в их функциях, формах и механизмах обращения в международных экономических отношениях.

---

[1] *Проблемы* теории и практики управления. 1998. № 6. С 38—39.

Таблица 24.1. **Глобализация и ее элементная структура**

Цель глобализации	*Институты и инструменты глобализации*	*Сферы глобализации*	*Регионы глобализации*
1. Формирование единого политического, информационно-финансового пространства, всемирного товарного рынка	*Институты* 1. Экономические и финансовые организации ООН 2. Совет Безопасности ООН 3. Всемирная торговая организация (ВТО) 4. Транснациональные компании (ТНК) 5. Международные финансовые организации: МВФ, Мировой банк и др. 6. Международные расчетные центры (Международный банк расчетов в Базеле и др.) 7. Международные финансовые клубы (Парижский, Лондонский) 8. Платежные союзы 9. Основные фондовые биржи 10. Крупные финансовые корпоративные структуры (банки, страховые компании, инвестиционные фонды, аудиторские фирмы, фондовые биржи и т.д.) 11. Международная правовая система	1. Внешняя торговля 2.Транспортная система 3.Информационные системы и связь 4. Таможенная система 5. Финансы 6. Банки 7. Приоритетные технологии нового поколения	1. Евросоюз 2. АТЭС 3. НАФТА (Северная Америка) 4. МЕРКОСУР (Южная Америка) 5. СНГ
2. Создание новых движущих сил для конкуренции			
3.Объединение финансовых ресурсов для глобальных инвестиционных проектов			
4. Создание предпосылок для образования единой всемирной валюты			
	Инструменты 12. Таможенные тарифы (снижение с 60% в 20-х гг. XX в. до 6—7% в настоящее время) 13. Мировые валюты: доллар, евро 14. Инструменты фондового рынка 15. Международные резервные фонды 16. Международные финансовые фонды (программа борьбы со СПИДом, малярией и т.д.)		

Составлено по: Формирование национальной финансовой стратегии России: Путь к подъему и благосостоянию / Под ред. В.К. Сенчагова. М.: Дело, 2004. С. 50—51.

Если глобальную экономику можно понять лишь в связи с организацией транснационального воспроизводства, то глобальные финансы — в связи со становлением *глобального механизма перераспределения* его результата — валового глобального (мирового, всемирного) продукта. Поскольку финансы реализуются в денежной форме, то их становление в качестве глобальной системы связано с модификацией функций денег, востребованных преимущественно на каждой из стадий транснационального воспроизводства.

В рамках глобальной экономики действуют единые правила поведения хозяйствующих субъектов, международное законодательство в сфере налогов, инвестиций, перелива капитала, защиты собственности, перемещения человеческого капитала.

Особенность современных процессов глобализации заключается в том, что фактор времени превращается в мощную движущую силу экономического и социального развития, ускоряется обмен информацией, финансовыми и товарными потоками.

24.2. Место глобальных финансов в системе мировой экономики

Становление глобальной финансовой системы происходит по мере развития и качественного совершенствования транснациональных воспроизводственных комплексов. Именно они нуждались в соответствующей институциональной структуре, обеспечивающей сокращение кассовых и финансовых разрывов, которые объективно возникают в процессе реализации воспроизводственного цикла в глобальных рамках. Глобальная финансовая система формировалась путем стабилизации и расширения денежно-кредитных и финансовых потоков, включающих валютно-расчетные отношения; финансовые взаимосвязи, опосредующие движение фондовых ценностей, а также ценообразование при реализации товаров, работ и услуг на глобальном экономическом пространстве.

Международное общее разделение труда послужило организационной основой регулярных трансграничных потоков материальных благ и услуг, которые опосредовали деньги в функции средства обращения на эквивалентной основе. Неэквивалентность денежных отношений как необходимое (но не достаточное) условие формирования финансов возникла уже на стадии развития внешней торговли в связи с расширением экспортного кредитования за счет источников международных кредитов.

Глобализация первой стадии воспроизводственного процесса на основе международного частного разделения труда сформировала

устойчивый внешнеторговый оборот, который стал обслуживаться деньгами в функции не столько средства обращения, сколько средства платежа.

Формирование неэквивалентного денежного обмена материальных и нематериальных активов прежде всего связано со стремлением хозяйствующих субъектов отложить текущее удовлетворение своего платежеспособного спроса путем конвертирования его в производные финансовые и товарные инструменты, обращающиеся на мировых финансовых рынках. Кроме того, невостребованность все более значительных по размерам финансовых активов реальным сектором геоэкономики обусловила обособление в ее рамках подсистемы финансов, развивающихся по своим собственным законам. Это произошло на стадии развития международного единичного разделения труда в рамках транснациональных воспроизводственных комплексов.

Итак, современная глобальная экономика имеет в своей основе транснациональную воспроизводственную структуру, которая в процессе своего развития привела к дифференциации обслуживающих ее денежных потоков на две постепенно обосабливающиеся подсистемы. Одна из них обслуживает на эквивалентной основе движение материальных ценностей и воплощается в форму денежно-кредитных отношений на глобальном экономическом пространстве. А другая подсистема постепенно обосабливается от воспроизводственной системы и сосредоточивается на обслуживании движения нематериальных активов: фондовых ценностей, производных финансовых и товарных инструментов. По мере роста доли валового транснационального продукта, реализуемого на финансовых рынках, возникающие между участниками денежные отношения (финансовые по сути) постепенно становятся системообразующими в глобальной экономике. Это проявляется в том, что конъюнктурные изменения финансовых потоков, обслуживающих движение нематериальных активов на глобальном экономическом пространстве, начинают предопределять динамику транснациональных воспроизводственных циклов. Так, из пассивной структуры, которая обслуживает транснациональный воспроизводственный процесс, глобальные финансы становятся системой, способной к *самостоятельному движению и саморазвитию.*

Глобализация финансов как международных отношений по поводу перераспределения валового продукта, созданного в транснациональных воспроизводственных комплексах, связана с изменением качества расширенного воспроизводства на глобальном экономическом пространстве. Классическая схема опосредования денеж-

ными потоками материальных и нематериальных потоков в рамках национальных экономик уступает место опосредованию взаимосвязей мировых трансграничных хозяйственных систем — открытых национальных экономик и транснациональных воспроизводственных структур в рамках транснациональных и многонациональных корпораций.

Что касается транснационального (поверх национальных границ) денежного оборота, связанного с потребностями расширения производства на глобальном пространстве, то он реализуется в форме финансовых отношений. Именно они опосредуют распределение и перераспределение созданного в глобальной экономике валовой добавленной стоимости путем образования накоплений и фондов аккумуляционного характера. Специфической особенностью этих финансовых потоков (в отличие от денежных) является их неэквивалентный характер. Они формируются в результате реализации произведенных в рамках транснациональных производственных комплексов материальных и нематериальных ценностей и последующего самостоятельного многозвенного независимого движения независимо от своей материально-вещественной основы. На этой основе формируется глобальный механизм перераспределения вновь созданной в глобальной экономике стоимости в форме финансовой «ренты» по образу и подобию перераспределения ВВП в национальной экономике в пользу государства для обеспечения ему выполнения необходимых обществу функций или спекулятивного дохода на рынке финансовых производных.

24.3. Глобальные финансы и мировые финансовые рынки

Ускорение процесса формирования глобальных финансов связано с образованием в конце 60-х годов XX в. свободного международного рынка капитала, ежедневные объемы сделок которого сегодня оцениваются триллионами долларов и движение которого определяется исключительно законами мирового рынка. Так, на смену национальным рынкам капиталов, регулируемым национальными правительствами и центральными банками стран, пришла глобальная финансовая система и соответствующая система международных финансовых институтов.

Расширению глобального рынка капиталов способствовал и отказ в 70-х годах правительств большинства стран мира от господствовавшей прежде политики фиксированного валютного курса, т.е. поддержания определенной цены национальных денег по отноше-

нию к денежным единицам других стран. С этого момента курсы иностранных валют стали определяться в основном спросом на нее и готовностью отдать за нее известное количество национальных денежных единиц хозяйствующими субъектами в глобальной экономике. Кроме того, по различным подсчетам, 2/3 и более потенциальных инвестиционных ресурсов в глобальной экономике не могут быть востребованы транснациональным воспроизводством, что заставляет их изыскивать любую форму вложения, позволяющую сохранить их ценность в течение определенного времени. На этой основе и возник механизм перераспределения вновь созданной в глобальной экономике стоимости (как части валового глобального продукта) на неэквивалентной и долговой основе посредством дифференцированного по активам финансового рынка.

Именно он явился основой формирования глобальных финансов, обособленных в системе глобальной экономики, в рамках которых деньги опосредуют движение нематериальных активов, не востребованных в качестве инвестиционных ресурсов реальным сектором транснационального воспроизводства. По этой причине они стали конвертироваться в различного рода деривативы на рынке производных финансовых и товарных инструментов.

Это обстоятельство, обусловившее отделение реального сектора глобальной экономики от виртуального (оторванного от материальной основы), связанного с финансовыми рынками, было усилено революционным изменением технологической базы осуществления актов купли-продажи активов, требующих для своего совершения платежа, между резидентами разных национальностей. Новая информационная революция была реализована в полной мере и дала феноменальную отдачу лишь в сфере финансовых операций, многократно ускорив скорость перемещения финансовых потоков буквально по всему земному шару. В противоположность этому реальный сектор глобальной экономики не смог воспользоваться результатами информационной революции в силу инерции, связанной с огромными денежными ресурсами, вложенными в специфические активы, которые к ее началу еще не были морально изношены.

Глобальная финансовая система включает в себя:

(1) международную систему золотовалютных резервов;

(2) мировые финансовые рынки (страховых услуг, деривативов, кредитный, долговых и долевых ценных бумаг, валютный спот-рынок);

(3) кредиты, гранты и финансовую помощь международных финансовых организаций и государств-кредиторов мира.

Не все элементы финансовых ресурсов мира обращаются на мировых финансовых рынках. Так, хотя финансовая помощь и предоставляется с учетом положения ее реципиентов на нем, но не по законам спроса и предложения, а при соблюдении реципиентами определенных экономических условий. Что касается золотовалютных резервов, то они лишь в отдельных случаях обращались на мировых финансовых рынках, когда того требовало особо сложное финансовое положение их владельцев. Однако в последнее время центральные банки ряда стран приступили к сбросу части своих золотых активов, поскольку ключевая роль в стабилизации национальных валют все больше переходит к иным финансовым инструментам. Частичные продажи (от 1/3 до 2/3 золотого запаса) осуществили Нидерланды, Бельгия, Австрия, Канада, Австралия.

Субъектную структуру международных финансов можно представить в виде публичных и частных финансов. Субъектами *публичных финансов* являются лица, признанные таковыми согласно нормам международного (публичного) права, а именно: суверенные государства; нации и народы, борющиеся за создание самостоятельного государства; межгосударственные организации; государственные образования (например, Ватикан); вольные города. Основные субъекты международных *частных финансов* — национальные и иностранные физические и юридические лица государства (и их институты), а также созданные ими организации.

Мировой финансовый рынок Функционально он делится на валютный рынок, рынок деривативов, страховых услуг, акций и кредитный. В свою очередь, на этих рынках могут быть выделены различные сегменты, например: на рынке страховых услуг — перестрахование, на кредитном рынке — сегменты долговых ценных бумаг и банковских кредитов и др.

По срокам обращения финансовых активов выделяются следующие сегменты мировых финансовых рынков: валютный (краткосрочный) рынок и рынок капитала (долгосрочный). Существуют также финансовые активы, нацеленные на пребывание на денежном рынке только с целью получения максимальной прибыли, в том числе за счет целенаправленных спекулятивных операций. Подобные активы часто называются «горячими деньгами».

Границы между различными сегментами международного финансового рынка размыты, и вполне возможно перемещение части мировых финансовых ресурсов с одного сегмента в другой. В силу этого устанавливается взаимозависимость между валютными курсами, банковским процентом и курсом ценных бумаг в разных странах мира.

Итак, доминирующей тенденцией развития современных глобальных финансов является феномен *быстрого сокращения доли реальной составляющей глобальной финансовой системы и расширения масштабов ее виртуальной подсистемы.*

По мере формирования в рамках глобальной экономики глобальной финансовой системы сокращается влияние национального государства на социально-экономическое развитие страны (мониторинг и контроль со стороны государственных органов распространяются только на очень узкий финансовый сектор, а также на банковскую систему, расчетно-кредитные операции, которые имеют сугубо локальный характер и не сопряжены с мировыми финансовыми потоками).

Формирование финансовой системы за пределами национальных границ ускорило скорость движения финансовых потоков, которые получили возможность быстро интегрировать в глобальные финансовые потоки, что зачастую позволяет избежать государственного налогового контроля за национальными финансовыми операторами.

Следует особо остановиться на взаимовлиянии финансового и реального секторов в рамках как национальной, так и глобальной экономики. Если цикличность в движении финансовых потоков базируется на материальной основе воспроизводственных циклов, то последние должны следовать за притоком или оттоком их, например, из национальной хозяйственной системы. Но парадокс заключается в том, что, будучи исключительно подвижными, национальные финансовые ресурсы обслуживаются разветвленной сетью Интернет, которая обеспечивает быструю переориентацию денежных потоков с национального финансового рынка на мировой под влиянием определенных обстоятельств.

Что же касается скорости и темпов интеграции национальных воспроизводственных циклов в транснациональные, то они имеют огромную инерцию, обусловленную не только экономическими и финансовыми обстоятельствами, но и организационно-технологическими: зачастую невозможно в короткие сроки наладить национальное производство с перекомпоновкой его воспроизводственных звеньев в национальных рамках, не говоря уже о вынесении за их пределы части производственных технологических цепей вслед за убегающими за рубеж финансами. Все это требует немалого времени и сопровождается значительными финансовыми и кассовыми разрывами (несовпадением или лагом между движением финансовых потоков и подвижностью воспроизводственных циклов). Именно это обстоятельство способствует постепенному

обособлению реального и финансового секторов как в национальных экономиках, так и на глобальном хозяйственном пространстве.

Не случайно современные финансовые потоки в глобальной экономике мало напоминают финансовые системы в традиционном смысле слова. Возник *феномен расслоения* глобальных финансов на финансы реальные, обслуживающие воспроизводственный цикл, и виртуальные, опосредующие движение фондовых ценностей, производных финансовых инструментов.

Во многом это обусловлено технологической базой постиндустриальной глобальной экономики, обеспечивающей мгновенную передачу информации через Интернет, способность к обработке огромных массивов информации, унификацию кредитно-финансовых и платежно-расчетных документов, бухгалтерского учета и т.д. Этому способствуют и беспрерывная череда инноваций типа новых проектов (товаров-программ), постоянное изменение пунктов сосредоточения мировой инфраструктуры, тотальная милитаризация глобальной экономики с выходом в космос, экологическое оздоровление планеты и т.д.

С одной стороны, реализация этих изменений потребовала сосредоточения гигантских реальных финансовых ресурсов в глобальной экономике, а с другой стороны, мгновенная смена технологических идей, появление квазивоспроизводственных циклов и структур, зарождение адекватного сектора мирового фондового рынка привели к его наполнению не столько реальным, сколько спекулятивным капиталом. Именно последний послужил объективной основой формирования значительных по объемам виртуальных финансов. В результате возникают финансовые и кассовые разрывы в транснациональных воспроизводственных процессах, теряют приоритетность национальные финансовые системы открытых экономик, национальные экономики перенасыщаются спекулятивным капиталом с глобальных финансовых рынков.

24.4. Институциональная структура глобальных финансов

Международные финансовые организации Международные финансовые организации представлены такими подразделениями Организации Объединенных Наций (ООН), как Международный валютный фонд (International Monetary Fund — IMF), Всемирный банк (World Bank — WB).

Международный валютный фонд (МВФ) был создан в 1945 г. в качестве специализированного учреждения ООН после ратифика-

ции Бреттон-Вудского соглашения. Одной из задач МВФ было содействие стабильности на валютных рынках путем поддержания взаимных валютных паритетов Цели фонда включают также поощрение международного сотрудничества в области валютной политики, содействие сбалансированному росту мировой торговли для развития производственного потенциала всех государств-членов, упорядочение валютных отношений, участие в создании многосторонней системы платежей.

За счет собственных или привлеченных ресурсов МВФ предоставляет кредиты в иностранной валюте или спиральных прав заимствования СДР для выравнивания платежных балансов стран-членов. Кредитные операции осуществляются только с официальными органами (казначействами, центральными банками, министерствами финансов). Существуют специальные расширенные программы финансирования конкретных проектов экономических реформ в странах-членах, например: кредиты из фондов системной трансформации, компенсационное финансирование в случае непредвиденных обстоятельств, кредиты для структурной адаптации.

Более длительные кредиты предоставляются *Международным банком реконструкции и развития* — МБРР (International Bank of Reconstruction and Development — IBRD). Они нацелены на помощь странам, восстанавливающим экономику и приступающим к структурным реформам. К непосредственным целям МБРР относится содействие реконструкции и развитию социально-экономической инфраструктуры и территорий государств-членов.

МБРР входит в группу *Всемирного банка*, включающую также *Международную ассоциацию развития* (МАР), *Международную финансовую корпорацию* (МФК), *Агентство по гарантиям многосторонних инвестиций* (АГМИ).

МАР, как и МБРР, предоставляет кредиты для приоритетных проектов развития национальных экономик стран-членов. Однако источники финансовых ресурсов и условия предоставления средств у них различны. Так, МБРР занимает капитал в основном на финансовых рынках и предоставляет займы на *льготных* (против рыночных) условиях государствам, отвечающим требованиям по возврату средств. МАР формирует свои средства прежде всего за счет взносов государств-членов и предоставляет беспроцентные кредиты беднейшим странам мира.

МФК, созданная для поощрения частных инвестиций в промышленность развивающихся стран, предоставляет долгосрочные кредиты (на 5—15 лет) высокорентабельным частным предприятиям, причем в отличие от МБРР без гарантий правительства. Еще

одна дочерняя структура МБРР — АГМИ — имеет целью поощрение иностранных инвестиций на производственные цели, преимущественно в развивающихся странах, в качестве дополнения к деятельности институтов группы Всемирного банка.

К международным финансовым организациям относятся и *региональные институты*. Прежде всего, это Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР, European Bank for Reconstruction and Development — EBRD), Межамериканский банк развития (МАБР), Азиатский банк развития (АБР), Африканский фонд развития (АФР). Кроме того, следует упомянуть такой региональный институт, как Европейский фонд валютного сотрудничества (European Monetary Cooperation Fund — EMCF), преобразованный в Европейский центральный банк (European Central Bank — ECB).

Эти международные организации в рамках своих полномочий кредитуют различные проекты в странах, испытывающих потребности в финансовых ресурсах. Они имеют также значение в поощрении инвестиций частного сектора, который рассматривает сотрудничество отдельных стран с этими организациями как сигнал к началу осуществления собственных инвестиций. Таким образом, кредиты международных финансовых организаций стимулируют вложения гораздо больших средств. Также эти организации служат инструментом международных консультаций и выработки согласованной политики в области валютных отношений.

Страны с развивающимися рынками активно использовали внешние фонды для финансирования своего развития, покрытия дефицитов текущего баланса. Причем доля официальных потоков (от МВФ, Всемирного банка, других правительств) была значимой лишь в кризисные 1997—1998 гг. (14 и 26% соответственно).

Международная финансовая система — наиболее регулируемый сектор глобальной экономики, так как финансовые институты используют в первую очередь чужие деньги.

Международное финансовое регулирование Различают регулирование иностранных (национальных) рынков и регулирование евровалютных (офшорных), валютных (форексных) операций Существует несколько ключевых сфер, которые требуют значительного совершенствования в рамках международной валютной системы, как с точки зрения глобальных интересов, так и со стороны США.

Самая важная из сфер — процесс регулирования, связанный с политическими и экономическими методами изменения валютных курсов. Система должна иметь необходимое, но неизбыточное количество ликвидных средств, исходя из международных договоренностей независимо от национальных предпочтений участников. Все

эти проблемы взаимосвязаны. Эффективный механизм международной ликвидности может обеспечить эффективную систему регулирования взаимных платежей. А совершенствование обоих механизмов разрешит проблемы доверия в краткосрочной и долгосрочной перспективах.

Системная реформа должна быть основана на следующих пяти принципах:

(1) новая система должна иметь международную систему регулирования;

(2) в рамках регламента международной системы регулирования отдельные государства должны сохранять свой суверенный интерес, чтобы достичь национальные интересы и реализовать чаяния своего населения. Однако трудно представить реализацию столь противоречивых принципов — полностью международное руководство и неприкосновенный национальный суверенитет;

(3) соглашения по международной ликвидности должны с самого начала базироваться исключительно на СДР, при условии сохранения других резервных активов (золота, долларов и других национальных валют), разрешенных только новыми правилами, чтобы предотвратить негативное влияние на систему;

(4) необходимое улучшение в процессах регулирования должно быть связано в первую очередь с гибкими валютными курсами, оговоренными в рамках международных соглашений и при условии введения санкций международной валютной системы в экстремальных ситуациях;

(5) реальная кооперация ведущих центров силы исключительно важна в условиях длительной валютной реформы. Поддержание этого сотрудничества должно стать приоритетной целью как для США, так и для других стран-участниц.

Проблема регулирования является ключевой проблемой эффективной глобальной финансовой системы. При этом интересы США и роль доллара являются критическими при разработке решений по вопросам международной ликвидности и альтернативных активов.

Единственный эффективный и политически реализуемый метод обеспечения эффективного регулирования в ближайшем будущем — *изменение валютных курсов*. Есть два подхода к решению этой проблемы. Первый связан с концентрированием внимания на прошлых тенденциях в паритете валютного курса, на основе чего составляется представление об эффективных направлениях его изменения. Второй подход — отказ от системы фиксированных курсов, предполагающий при этом неизбежное вмешательство национального правительства в решение проблемы плавающих курсов.

Для реализации первого и второго подходов потребуются дополнения к статьям соглашения о МВФ, обеспечивающим регулирование в рамках режима номинально фиксированных курсов валют на глобальном экономическом пространстве. При этом международный контроль должен быть установлен как за ликвидностью, так и за механизмом формирования международных валютных ресурсов с помощью СДР. Это позволит устранить риск разрушения системы международных резервов, сократить возможность избытка долларов в валютной системе. В этой ситуации углубление процесса отхода от эквивалентного обмена и перелив финансовых потоков в спекулятивный капитал предопределяют необходимость формирования наднациональных структур регулирования мировых денежных потоков в плане как создания международного финансового права, так и признания его приоритетности в сравнении с национальными правовыми актами в сфере финансов.

Таким образом, *систему глобальных финансов* можно представить как совокупность трех подсистем (уровней):

(1) мировые финансы;
(2) транснациональные воспроизводственные системы;
(3) национальные финансовые системы, формирующие глобальные финансовые потоки.

Исходя из этого, глобальные финансы функционируют посредством взаимодействия всех трех подсистем и обслуживающих их финансовых потоков. Трансграничные финансовые потоки в определенной степени взаимозависимы с транснациональными воспроизводственными комплексами, постоянно меняющими круг участников, использующими разнообразные источники новейших глобальных финансовых источников или новые сферы приложения их финансовых ресурсов.

В качестве новых форм организации глобальных финансов возникают такие финансово-экономические структуры и соответствующие им субъекты, как офшорные зоны, свободные экономические зоны, зоны наибольшего благоприятствования, зоны свободной торговли, таможенные, платежные, валютные, экономические союзы и т.д.

Таким образом,

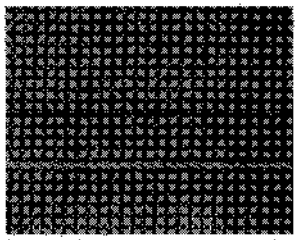
глобальная финансовая система, или глобальные финансы, — это вынесенная за национальные рамки система финансовых потоков, кредитно-финансовых, валютных, платежных и денежных отношений, определяющих структуру глобального финансового пространства.

Материальная и технологическая база глобального финансового рынка привела к его обособлению в рамках глобальной экономики, превратив в специфический механизм перераспределения части валовой, добавленной в транснациональном производстве, стоимости между держателями материальных и финансовых активов.

Глобальные финансы явились центральной подсистемой глобальной экономики, которая в современных условиях превратилась в самостоятельную, самодостаточную и самоорганизующуюся структуру, имеющую собственные закономерности развития и поведения. Именно глобальные финансы превратились в доминирующий внешний фактор экономического развития национальных хозяйственных систем.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Охарактеризуйте процессы глобализации финансов.
2. Каковы причины образования мирового финансового рынка?
3. Поясните структуру глобальных финансов.
4. Как взаимодействуют подсистемы транснационального воспроизводства и глобальных финансов?
5. Сравните определения «глобальная экономика» и «глобальные финансы».
6. Дайте характеристику международных и региональных финансовых институтов.
7. Какие функции в мировой финансовой системе выполняет МВФ?
8. Какие организации входят в группу Всемирного банка?
9. В чем заключаются общие черты и особенности в деятельности организаций, входящих в группу Всемирного банка?
10. Перечислите основные источники пополнения финансовых ресурсов группы Всемирного банка.
11. На какие цели и на каких условиях предоставляют кредиты организации группы Всемирного банка?
12. Каковы основные направления реформирования МВФ?
13. Объясните причины и сущность глобализации мировых финансов.



СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

Администраторы доходов бюджета – органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание платежей в бюджет, а также имеющие в своем ведении бюджетные учреждения, которым предоставлено право получать доходы от предпринимательской деятельности.

Активы предприятия — собственность предприятия, отражаемая в активе баланса. Различают три вида активов: (1) текущие активы, состоящие из денежного капитала и средств, которые могут быть быстро трансформированы в наличные деньги; (2) основной капитал с длительным сроком службы, используемый предприятием при производстве товаров и услуг; (3) прочие активы, которые включают нематериальные активы, не имеющие натурально-вещественной формы, но ценные для предприятия, капиталовложения в другие компании, долгосрочные ценные бумаги, расходы будущих периодов и различные другие активы.

Акциз — вид косвенного налога, взимаемого в цене товаров. Акцизы были широко распространены уже в XIX в. С 1992 г. в РФ акцизы — самостоятельный налоговый платеж в систему федеральных налогов. Разновидность косвенных налогов.

Акция — ценная бумага, выпускаемая акционерным обществом, дающая право ее владельцу, члену акционерного общества, участвовать в его управлении и получать дивиденды из прибыли. Различают акции: именные, обыкновенные, на предъявителя, привилегированные, акции предприятия и акции трудового коллектива.

Амнистия (налоговая) — комплекс мероприятий по погашению задолженности по налоговым и другим обязательным платежам налогоплательщиками, а также освобождение от уплаты штрафов и пеней с сумм добровольно уплачиваемых ими платежей в бюджет и внебюджетные специальные фонды.

Амортизационные средства — финансовые средства, выделяемые специальным назначением для сохранения и возобновления основных фондов предприятия.

Ассигнования бюджетные — средства бюджета, предусмотренные сводной бюджетной росписью получателю бюджетных средств.

Аудиторский контроль — независимый вневедомственный финансовый контроль, проводимый аудиторской фирмой, имеющей лицензию на осуществление аудиторской деятельности. Основная задача — установление

достоверности, полноты и реальности бухгалтерской и финансовой отчетности и соблюдение финансового законодательства.

Баланс — основной комплексный документ бухгалтерского учета, содержащий информацию о составе и стоимостной оценке средств предприятия (активов) и источниках их покрытия (пассив).

Балансовая прибыль — общая сумма прибыли предприятия по всем видам деятельности, отражаемая в его балансе.

Банковский кредит — кредит, выдаваемый в виде денежных ссуд хозяйственным субъектам и другим заемщикам.

Банкротство — понятие, означающее разорение, отказ предприятия платить по своим долговым обязательствам из-за отсутствия средств. Как правило, приводит к закрытию или принудительной ликвидации предприятия, распродаже имущества для погашения всех долгов.

Безналичный денежный оборот — часть денежного оборота, в котором движение денег осуществляется в виде перечислений по счетам в кредитных учреждениях и зачетов взаимных требований.

Бенефициар — лицо, которому предназначен денежный платеж, получатель денег.

Биржевой курс — продажная цена ценной бумаги на фондовой бирже.

Бюджет — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) — форма образования и расходования заемных средств для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации.

Бюджет развития РФ — составная часть федерального бюджета, формируемая в составе капитальных расходов федерального бюджета и используемая для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов.

Бюджетная заявка — документ, подготавливаемый получателем бюджетных средств и представляемый на утверждение распорядителю бюджетных средств.

Бюджетная классификация РФ — группировка доходов и расходов бюджетов всех уровней с присвоением объектам классификации группировочных кодов. Обеспечивает сопоставимость показателей бюджетов всех уровней.

Бюджетная организация — некоммерческая организация, созданная органом власти для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных некоммерческих функций, финансируется за счет средств бюджета или внебюджетного фонда.

Бюджетная политика — совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами власти, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений.

Бюджетная роспись — документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

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

Бюджетная ссуда — бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.

Бюджетное планирование — централизованное распределение и перераспределение стоимости валового общественного продукта и национального дохода между звеньями бюджетной системы на основе общенациональной социально-экономической программы развития страны в процессе составления и исполнения бюджетов и внебюджетных фондов разного уровня.

Бюджетное право — совокупность юридических норм, определяющих основы бюджетного устройства страны и порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, входящих в бюджетную систему страны.

Бюджетное регулирование — перераспределение средств с целью обеспечения территориальным бюджетам минимально необходимого уровня доходов, направляемых на экономическое и социальное развитие территорий.

Бюджетное устройство — организация и принципы построения бюджетной системы, ее структура, взаимосвязь между отдельными звеньями. Определяется государственным устройством. В унитарных (единых, слитных) государствах бюджетная система включает два звена: государственный бюджет и многочисленные местные бюджеты, которые своими доходами и расходами не входят в государственный бюджет. В федеративных государствах бюджетная система состоит из государственного — федерального бюджета, бюджетов членов федерации

Бюджетное финансирование — предоставление в безвозвратном порядке юридическим лицам из бюджетов разных уровней и внебюджетных фондов средств для полного или частичного покрытия расходов.

Бюджетные ассигнования — средства бюджетов разных уровней, направляемые на развитие экономики, финансирование социально-культурных мероприятий, оборону страны, содержание органов государственной власти и управления.

Бюджетные нормы и нормативы — устанавливаемые органами власти размеры мобилизации средств в бюджет, финансирования расходов и межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов.

Бюджетные обязательства – расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено законом (решением) о бюджете на соответствующий финансовый год.

Бюджетные полномочия органов государственной власти (органов местного самоуправления) — установленные законодательством Российской Федерации права и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

Бюджетные счета — счета, открываемые в банках, осуществляющих кассовое исполнение бюджетов разных уровней, для учета операций по кассовому исполнению этих бюджетов.

Бюджетный кредит — одна из форм финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основе.

Бюджетный период — срок, в течение которого действует утвержденный бюджет.

Бюджетный процесс — регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Бюджетный учет — система сбора, регистрации и обобщения информации о ходе исполнения бюджетов всех уровней.

Бюджетный федерализм — способ построения бюджетных отношений между уровнями бюджетных отношений.

Валовая выручка — полная сумма денежных поступлений от реализации товарной продукции, работ, услуг и материальных ценностей.

Валовая прибыль — часть валового дохода предприятия, которая остается у него после вычета всех обязательных расходов.

Валовой внутренний продукт (ВВП) — обобщающий макроэкономический показатель, отражающий суммарную рыночную стоимость конечных продуктов и услуг, произведенных на территории страны, независимо от национальной принадлежности функционирующих в ее народном хозяйстве юридических и физических лиц за определенный период времени. ВВП — модификация другого макроэкономического показателя — валового национального продукта (ВНП), от которого отличается на величину сальдо расчетов с зарубежными странами.

Валовой доход — разница между выручкой предприятия от реализации продукции и материальными затратами на производство. Включает заработную плату и прибыль или заработную плату и чистый доход. Другими словами, валовой доход отличается от чистого дохода на величину заработной платы.

Внебюджетные специальные фонды — денежные фонды, имеющие строго целевое назначение. Их цель состоит в расширении социальных услуг населению, стимулировании развития отсталых отраслей инфраструктуры, обеспечении дополнительными ресурсами приоритетных отраслей экономики. Важнейшие социальные фонды: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, фонды обязательного медицинского страхования.

Внебюджетные средства — доходы, получаемые бюджетными организациями помимо ассигнований, выделяемых из бюджета.

Выплаты — выдача денежных средств физическим лицам по обязательствам государства, бюджетных, внебюджетных и других организаций.

Гарантийное обязательство (поручение) — форма обеспечения банковской ссуды.

Главный распорядитель бюджетных средств — руководитель органа государственной власти и органа местного самоуправления, имеющий право распределять средства бюджета по подведомственным бюджетным организациям.

Государственное регулирование — законодательно оформленная система внешнего воздействия на предприятие.

Государственное финансирование — метод безвозвратного предоставления финансовых ресурсов субъектам хозяйствования за счет средств бюджетных и внебюджетных фондов. Посредством государственного финансирования происходит целенаправленное перераспределение финансовых ресурсов между субъектами хозяйствования.

Государственные доходы — денежные отношения по мобилизации финансовых ресурсов в распоряжение государственных структур. Применяются три основных метода мобилизации государственных доходов: налоги, государственные займы, эмиссия (бумажно-денежная и кредитная).

Государственные займы — экономические отношения между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами — с другой, при которых заемщиком выступает государство.

Государственные краткосрочные бескупонные облигации (ГКО) — государственные ценные бумаги, выпускаемые на срок 3, 6, 12 и более месяцев в основном для покрытия дефицита федерального бюджета и иных операций и размещаемые преимущественно среди юридических лиц и иностранных инвесторов.

Государственные минимальные социальные стандарты — установленные законодательством РФ минимальные необходимые уровни гарантий социальной защиты, обеспечивающие удовлетворение важнейших потребностей человека.

Государственные расходы — денежные отношения, связанные с использованием централизованных и децентрализованных государственных средств на различные потребности государства. Финансирование государственных расходов осуществляется в трех формах: самофинансирование, бюджетное финансирование, кредитное обеспечение.

Государственные финансы — сфера денежных отношений по поводу распределения и перераспределения стоимости общественного продукта и части национального богатства, связанная с формированием финансовых ресурсов в распоряжение государства и его предприятий и использованием государственных средств на затраты по расширению производства, удовлетворению растущих социально-культурных потребностей членов общества, нужд обороны страны и государственного управления. Государственные финансы функционируют на федеральном, региональном и местном уровнях и включают бюджет, внебюджетные фонды, государственный кредит, финансы государственных и муниципальных предприятий.

Государственный бюджет — основной финансовый план государства, имеющий силу закона: утверждается законодательными органами власти — парламентами. В России утверждается Государственной Думой и Советом

Федерации, подписывается Президентом РФ. Выражает экономические денежные отношения, опосредующие процесс образования и использования централизованного фонда денежных средств государства. Бюджет государства — основное орудие перераспределения национального дохода.

Государственный внебюджетный фонд — форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Государственный внешний долг РФ — долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в иностранной валюте.

Государственный внутренний долг РФ — долговые обязательства Правительства РФ, выраженные в валюте Российской Федерации.

Государственный или муниципальный долг — обязательства, возникающие из государственных или муниципальных займов, принятых на себя РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием обязательства третьих лиц.

Государственный или муниципальный заем — передача в собственность РФ, субъекта РФ или муниципального образования денежных средств, которые РФ, субъект РФ или муниципальное образование обязуются возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа.

Государственный кредит — денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами в связи с мобилизацией временно свободных денежных средств в распоряжение органов государственной власти и их использованием на финансирование государственных расходов. Основные формы государственного кредита — займы и казначейские ссуды.

Государственный финансовый контроль — контроль со стороны органов власти и управления РФ и субъектов РФ, а также специальных контрольных органов (*Счетная палата, Федеральная налоговая служба*) за соблюдением законодательства в сфере государственных бюджетов и внебюджетных фондов, налогов, финансовой деятельности государственных учреждений и предприятий, организацией денежных расчетов, ведением учета и отчетности.

Дебитор — субъект хозяйственных отношений, имеющий задолженность перед другими субъектами.

Дебиторская задолженность — счета к получению суммы, причитающейся предприятию от покупателей за товары и услуги, проданные в кредит. В балансе предприятия записываются как текущие активы.

Действующие обязательства — расходные обязательства, подлежащие исполнению в плановом периоде в объеме, установленном в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами, договорами и соглашениями.

Денежная система — система, включающая в себя денежную единицу, порядок эмиссии наличных денег, организацию и регулирование денежного обращения.

Денежное обращение — движение денег при выполнении ими своих функций в наличной и безналичной форме.

Деньги — особый товар, стихийно выделившийся из товарного мира и выполняющий роль всеобщего эквивалента. Их сущность выражается в функциях меры стоимости, средства обращения, средства накопления и сбережения, средства платежа, мировых денег.

Дефицит бюджета — превышение расходов бюджета над его доходами. См. *Профицит бюджета.*

Дефлятор ВВП — один из индексов роста цен, который используется как показатель реального ВВП, т.е. в неизменных ценах.

Добавленная стоимость — прирост стоимости, создаваемый на определенном предприятии в процессе производства продукции, выполнения работ, оказания услуг.

Документальная ревизия — система обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности, целесообразности совершенных в проверяемом периоде хозяйственных и финансовых операций.

Долгосрочные финансовые вложения — рассчитанные на длительный период времени финансовые вложения в уставные капиталы предприятий и коммерческих организаций, долгосрочные займы.

Дотации — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов.

Доходы бюджета — денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Затраты — совокупность производственных выплат в наличной и безналичной форме в связи с производством продукции, оказанием услуг, выполнением работ и их реализацией.

Зачет — погашение взаимных обязательств двух или нескольких юридических и физических лиц.

Защищенные статьи расходов — расходные статьи бюджета, финансирование которых осуществляется в полном объеме.

Земельный кадастр — реестр земель по классам в зависимости от плодородия, близости к рынкам сбыта, вида засеваемых культур и т.д. Поскольку земельный кадастр служит основой оценки средней доходности 1 га земли каждого класса, он используется для определения ставок налога за землю.

Издержки производства и реализации продукции — стоимостная оценка используемых в процессе производства продукции природных ресурсов, сырья, материалов, топлива, энергии, основных фондов, трудовых ресурсов, а также других затрат на производство и реализацию продукции.

Иммобилизация средств — отвлечение средств из оборота организации.

Инвестиции — долгосрочные вложения средств в целях создания новых и модернизации действующих предприятий, освоения новейших технологий и техники, увеличения производства и получения прибыли.

Инвестиционная политика — определение наиболее приоритетных направлений капитальных вложений, от которых зависят повышение эффек-

тивности экономики, обеспечение наибольшего прироста продукции и национального дохода на каждый рубль затрат.

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

Инвестиционный налоговый кредит — отсрочка налогового платежа, предоставляемая в целях стимулирования инвестиционной активности и обновления основных средств предприятиям на основании кредитного соглашения с налоговыми органами.

Инвестор — частный предприниматель, организация или государство, осуществляющие долгосрочное вложение капитала в какое-либо дело, предприятие с целью получения прибыли.

Инновационная деятельность — деятельность, основанная на использовании новых форм организации, управления и финансирования.

Инновация — нововведение, комплексный процесс создания, распространения и использования новшеств (нового практического средства) для удовлетворения человеческих потребностей, меняющихся под воздействием развития общества.

Инфляция — кризисное состояние денежной системы, обусловленное диспропорциональностью развития общественного производства, проявляющееся прежде всего в общем и неравномерном росте цен на товары и услуги, что ведет к перераспределению национального дохода в пользу определенных социальных групп. Различают ползучую, галопирующую и гиперинфляцию.

Инфраструктура — комплекс отраслей хозяйства, обслуживающих промышленное (или какое-либо другое) производство, а также население. Включает транспорт, связь, торговлю, материально-техническое обеспечение, науку, образование, здравоохранение.

Ипотека — залог недвижимого имущества с целью получения ссуды, кредита.

Исполнение бюджета — стадия бюджетного процесса, на которой осуществляется формирование и использование бюджетных средств.

Исполнение сметы доходов и расходов — комплекс мер, обеспечивающих выполнение плана поступления и расходования денежных средств.

Казначейская система исполнения бюджета — организация исполнения бюджета через органы Федерального казначейства Минфина РФ либо казначейства субъекта РФ или муниципального образования.

Капитал оборотный — часть капитала, направляемая на формирование оборотных средств и возвращаемая в течение одного производственного цикла.

Капитал основной — часть капитала, направляемая на формирование основных производственных фондов и участвующая в производстве длительное время.

Капитализация — использование прибыли организации для увеличения собственного капитала.

Капитальные вложения — затраты материальных, трудовых и денежных ресурсов, направленные на восстановление и прирост основных фондов.

Кассовые исполнения бюджета — организация и осуществление приема, хранения и выдачи бюджетных средств.

Кассовый разрыв — временный недостаток бюджетных средств, необходимых для финансирования очередных расходов.

Коммерческий кредит — товарная форма кредита, возникающая при отсрочке платежа; долговое обязательство, оформленное векселем.

Коммерческий расчет — метод ведения хозяйства, заключающийся в соизмерении в денежной форме затрат и результатов деятельности; его целью является получение максимума прибыли при минимуме затрат. Предполагает обязательное получение прибыли, достаточной для поддержания уровня рентабельности.

Конвертируемость валют — способность одной валюты обмениваться на другую валюту.

Конкурентоспособность — способность осуществлять свою деятельность в условиях рыночных отношений и получать при этом прибыль, достаточную для научно-технического совершенствования производства, стимулирования работников и поддержания продукции на высоком качественном уровне.

Конкуренция — элемент рыночного механизма, связанный с формированием хозяйственных пропорций на основе соперничества предприятий, фирм за лучшие и более выгодные условия приложения капитала, реализации продукции и услуг.

Консолидированный бюджет — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории.

Контроль финансовый — система методов, органов и мероприятий по проверке законности и целесообразности распределения и использования фондов денежных средств.

Краткосрочные обязательства — обязательства, срок погашения которых наступает в течение короткого промежутка, обычно в пределах одного года.

Краткосрочные финансовые вложения — финансовые вложения, рассчитанные на короткий период, высоколиквидные ценные бумаги, в том числе краткосрочные казначейские обязательства государства, облигации, акции, временная финансовая помощь другим предприятиям, депозитные сертификаты, полученные краткосрочные векселя.

Кредитование — одна из форм финансового обеспечения воспроизводственных затрат, при которой расходы субъекта хозяйствования покрываются за счет банковских ссуд, предоставляемых на началах платности, срочности и возвратности.

Кредиторская задолженность — задолженность, возникающая при расчетах с поставщиками; временное использование в денежном обороте предприятия средств кредитора.

Кризис платежеспособности — взаимные неплатежи предприятий, вызванные дефицитом наличной или безналичной денежной массы.

Курс акций (облигаций и других ценных бумаг) — цена акций (других ценных бумаг) на фондовой бирже. Курс прямо пропорционален размерам

дивиденда, процента и находится в обратной зависимости от величины ссудного процента.

Ликвидность — способность превращения имущества в наличные деньги.

Лимит бюджетных обязательств — предельный объем прав на принятие получателем бюджетных средств, денежных обязательств, оплачиваемых за счет бюджета.

Лимит капитальных вложений — предельный размер капитальных вложений на запланированный ввод в действие мощностей или создание нормативных заделов капитального строительства.

Лимит кредитования — предельная сумма выдачи кредита или остатков задолженности в плановом периоде.

Лицевые счета — регистры бухгалтерского учета, открываемые в органах казначейства, предназначенные для учета бюджетных обязательств, принятых денежных обязательств, объемов финансирования и кассовых расходов с целью отражения их на счетах бухгалтерского учета и отчетности.

Медицинское страхование — форма социальной защиты интересов населения в охране здоровья. Гарантирует гражданам получение медицинской помощи при возникновении страхового случая. Осуществляется в двух формах — обязательной и добровольной.

Межбюджетные отношения — взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Межбюджетные трансферты – средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Местные налоги и сборы — налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с федеральными законами.

Местные финансы — совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения.

Местный бюджет — бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного управления.

Минимальная бюджетная обеспеченность — минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Минимальный местный бюджет — расчетный объем доходов и расходов местного бюджета, учитывающий государственные минимальные социальные стандарты.

Муниципальные ценные бумаги — облигации, жилищные сертификаты и другие ценные бумаги, выпускаемые органами местного самоуправления.

Муниципальный заказ — соглашение между органом местного самоуправления и подрядной организацией о выполнении работ (об оказании услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета.

Налично-денежное обращение — движение наличных денег в сфере обращения и выполнения ими двух функций: средства обращения и средства платежа.

Налог — обязательный взнос налогоплательщика в бюджет и внебюджетные фонды в определенных законом размерах и в установленные сроки. Выражает денежные отношения, складывающиеся у государства с юридическими и физическими лицами в связи с перераспределением национального дохода и мобилизацией финансовых ресурсов в бюджетные и внебюджетные фонды государства. См. *Внебюджетные специальные фонды.*

Налоги социальные — разновидность прямых налогов, имеющих целевое назначение, выступают основным источником целевых внебюджетных фондов социального назначения.

Налоговая система — совокупность разных видов налогов, в построении и методах исчисления которых реализуются определенные принципы. Включает прямые и косвенные налоги. Прямые устанавливаются непосредственно на доход или имущество налогоплательщика, косвенные — надбавка к цене товара (тарифа на услугу) — оплачиваются потребителем. В составе косвенных налогов выделяют: акцизы, фискальные монополии, таможенные пошлины.

Налоговые каникулы — определенный период времени, в течение которого плательщику предоставляется льгота в виде освобождения от уплаты налога.

Налоговые льготы — полное или частичное освобождение налогоплательщиков от уплаты налога в соответствии с действующим законодательством.

Налоговые санкции — меры государственного воздействия, применяемые к нарушителю налогового законодательства.

Налоговый иммунитет — освобождение от уплаты налогов.

Налоговый контроль — специализированный контроль со стороны государственных органов за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчислений, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других обязательных платежей юридическими и физическими лицами.

Налоговый кредит — одна из налоговых льгот, состоящая в отсрочке взимания налога.

Налоговый потенциал — условная возможность государства собрать в бюджет налоги за определенное время.

Норматив минимальной бюджетной обеспеченности — расчетный показатель минимально необходимой потребности в бюджетных средствах на одного жителя муниципального образования по текущим расходам.

Обеспеченность кредита — виды и формы гарантированных обязательств заемщика перед кредитором (банком) по возмещению суммы заемных средств (кредита) в случаях их возможного невозврата заемщиком.

Облигации государственных займов — кратко- и долгосрочные ценные бумаги, выпускаемые Министерством финансов РФ для привлечения средств инвесторов и выполнения государством своих функций.

Облигации сберегательного займа — государственные ценные бумаги, выпускаемые для привлечения средств инвесторов, но предназначенные в основном для размещения среди населения.

Облигация — ценная бумага, приносящая доход в форме процента. Выпускается государственными органами для покрытия бюджетного дефицита и акционерными обществами в целях мобилизации капитала. В отличие от акций на облигации указан срок ее погашения.

Оборачиваемость — показатель, характеризующий использование оборотных средств, скорость или длительность оборота на предприятии.

Оборотная кассовая наличность — вид обязательных бюджетных резервов, предназначенных для бесперебойного финансирования расходов бюджета при возникновении временных кассовых разрывов.

Оборотные средства — такие активы, как сырье, материалы, топливо, тара, незавершенное производство, расходы будущих периодов и др.; фонды обращения — товары (на складе и в отгрузке) и денежные средства (в кассе предприятия, на его расчетном счете и других счетах, в расчетах).

Оборотный капитал — доля капитала предприятия, вложенная в текущие активы, фактически все оборотные средства. Чистый оборотный капитал представляет собой разницу между текущими активами и текущими (краткосрочными) обязательствами.

Обслуживание долга — выплата процентов и погашение основной суммы долгов за определенный отчетный период.

Объекты бюджетного учета — финансово-хозяйственные операции по исполнению бюджета, подлежащие учету органами, его осуществляющими.

Окупаемость капитальных вложений — показатель эффективности капитальных вложений, определяемых как отношение капитальных вложений к экономическому эффекту, получаемому от их использования в процессе производства.

Оплата труда — форма денежного или натурального вознаграждения работников.

Оправдательные документы — документы, подтверждающие факт совершения хозяйственных операций.

Организация — юридическое лицо, которое имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, имеет самостоятельный баланс или смету.

Основные непроизводственные фонды — предметы длительного пользования, обслуживающие в обществе непроизводственное потребление: жилые здания, поликлиники, клубы, санатории, стадионы и т.п., находящиеся на балансе предприятия.

Основные производственные фонды — средства труда (здания, сооружения, машины и оборудование, транспортные средства и др.), с помощью которых изготавливается продукция. Служат длительный срок, сохраняют в процессе производства свою натуральную форму и переносят свою стоимость на готовый продукт частями, по мере износа. Пополняются за счет капитальных вложений.

Основные средства — денежные средства, инвестированные в основные фонды производственного и непроизводственного назначения. См. *Основные производственные фонды, Основные непроизводственные фонды.*

Остатки бюджетных средств — ресурсы, образовавшиеся на счете бюджета на начало нового финансового года.

Остаточная стоимость — разница между первоначальной стоимостью основных средств и суммой износа; сумма, которую предприятие рассчитывает получить от продажи активов (основного капитала) в конце полезного срока их службы.

Отсрочка уплаты налога — изменение срока уплаты налога при наличии законных оснований.

Отчетность об исполнении бюджета — совокупность отчетов об исполнении бюджетов.

Отчетный период — определенный период в деятельности предприятия, по результатам которого составляются основные документы финансовой отчетности (например, отчет о прибылях и убытках). Документы финансовой отчетности могут подготавливаться еженедельно, ежемесячно, ежеквартально и ежегодно; в них регистрируются результаты деятельности предприятия за этот период. Для всех предприятий подготовка ежеквартальных и ежегодных отчетов является обязательной.

Офшорные зоны — ограниченные территории, в которых действуют особо льготные экономические условия. Как и налоговые гавани, являются разновидностью свободных экономических зон.

Оценка финансового состояния — способ, позволяющий раскрыть финансовое благополучие и динамику развития организации.

Очередность платежей — установленная последовательность списания средств со счета предприятия при наличии нескольких срочных и просроченных платежей и недостаточности средств для их полного погашения.

Пенсия — гарантированная ежемесячная выплата денежных сумм для материального обеспечения граждан в связи со старостью, инвалидностью, выслугой лет и смертью кормильца.

Первичный дефицит — превышение расходов над доходами бюджета без учета расходов на обслуживание долга.

Первоначальная стоимость основных средств — оценка, по которой основные средства принимаются к бухгалтерскому учету.

Перераспределяемые доходы территориальных бюджетов — денежные средства, поступающие в доходы территориальных бюджетов в виде финансовой помощи (безвозмездных и безвозвратных перечислений), отчислений в процентах от налогов вышестоящих бюджетов, передаваемых на краткосрочной основе (на срок 1—3 года).

Планирование — процесс, обеспечивающий сбалансированное взаимодействие отдельных видов ресурсов в рамках выбранного объекта управления, устанавливающий пропорции и темпы роста.

Платежеспособность предприятия — свойство субъекта хозяйствования своевременно и полно выполнять свои платежные обязательства, вытекающие из торговых, кредитных и иных операций денежного характера.

Платежный баланс — соотношение платежей, произведенных страной за границей, и поступлений, полученных ею из-за границы за определенный период времени (месяц, квартал, полугодие, год). Включает торговый баланс, отражающий соотношение стоимости экспорта и импорта товаров страны за соответствующий период, баланс услуг и некоммерческих платежей. В совокупности они образуют платежный баланс по текущим операциям. Общий платежный баланс страны образует платежный баланс по текущим операциям и баланс движения капиталов и кредиторов, а также движение золотых и валютных резервов. Общее сальдо платежного баланса России за последние годы является отрицательным, что объясняется отрицательным сальдо по балансу движения капиталов и кредитов между странами.

Платежный оборот — совокупность всех денежных платежей в экономике страны.

Подотчетные лица — работники организации, получившие авансом наличные деньги на предстоящие расходы.

Пособие — регулярная или единовременная денежная выплата, предоставляемая гражданам страны в связи с временной нетрудоспособностью, беременностью и родами, при рождении ребенка, по уходу за ребенком и др.

Пояснительная записка — составная часть годового бухгалтерского отчета.

Предпринимательство — деятельность, связанная с производством и реализацией продукции, выполнением работ, оказанием услуг. Носит регулярный характер, ориентирована на извлечение прибыли.

Предприятие — являющийся юридическим лицом самостоятельный хозяйственный субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.

Предприятие унитарное — юридическое лицо, созданное по решению государственного органа или органа местного самоуправления.

Преференция — льгота или предоставление особого налогового режима для группы хозяйствующих субъектов, позволяющие им в течение указанного времени не нести часть налоговых обязательств.

Прибыль — конечный финансовый результат деятельности предприятия; определяется как разность между выручкой и затратами.

Приватизация — процесс изменения отношений собственности при передаче государственного предприятия в другие формы собственности, в том числе в коллективную, акционерную и частную.

Принимаемые обязательства — планируемое увеличение объема действующих обязательств в плановом периоде.

Прогнозирование — научно обоснованное предсказание вероятностного развития событий или явлений на основе статистических, социальных, экономических и других исследований.

Прогнозирование бюджетное — обоснованное, опирающееся на реальные расчеты преположение о направлениях развития бюджета, возможных состояниях его доходов и расходов в будущем.

Проспект эмиссии — документ, содержащий необходимую информацию о выпуске ценных бумаг, подлежащих регистрации и установленном порядке.

Просроченная задолженность — задолженность, не погашенная в срок.

Процентная ставка — относительная величина процентных платежей на ссудный капитал за определенный период.

Профицит бюджета — превышение доходов бюджета над его расходами. См. *Дефицит бюджета.*

Распорядитель бюджетных средств — руководитель органа государственной власти, органа местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств, а также использовать бюджетные средства по их целевому назначению в соответствии со сметой доходов и расходов на содержание своего аппарата управления.

Расходные обязательства — обусловленные законом, иным нормативно-правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим и юридическим лицам, органам государственной власти (органам местного самоуправления) средства соответствующего бюджета (государственного внебюджетного фонда, территориального государственного внебюджетного фонда).

Расходы — затраты организации, приводящие к уменьшению ее средств или увеличению ее обязательств.

Расходы бюджета — экономические отношения, связанные с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по отраслевому, ведомственному, целевому и территориальному назначению. Включаются затраты на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий (образование, здравоохранение, социальное обеспечение), оборону страны, содержание органов управления и правоохранительных органов, расходы по государственному внутреннему долгу, затраты на оказание финансовой поддержки территориям и др.

Расчетные документы — оформленные в письменном виде поручения, распоряжения по перечислению денежных средств в безналичном порядке на оплату товаров, работ и услуг.

Расширенное воспроизводство — возобновление производства во все увеличивающихся размерах.

Ревизия — система обязательных контрольных действий по документальной и фактической проверке законности, целесообразности и эффективности совершенных в проверяемом периоде хозяйственных и финансовых операций, а также законности и правильности действий должностных лиц.

Регулирование экономики — целенаправленное изменение темпов развития народного хозяйства и отдельных его структурных подразделений на основе перераспределения финансовых ресурсов. Регулирование экономики осуществляется в двух формах — саморегулирование и государственное регулирование. Первая характеризуется такими методами формирования финансовой базы в разных звеньях общественного производства, которые вырабатывают и используют сами субъекты хозяйствования. Вторая форма отражает вмешательство государства в процесс развития общественного

производства через различные экономические инструменты, в том числе через финансовые рычаги.

Регулирующие доходы — федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым федеральными законами и законами субъектов РФ устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на предстоящий финансовый год.

Реестр расходных обязательств – свод указанных законов, нормативных правовых актов и договоров, соглашений и/или их отдельных положений, которые должны вести органы исполнительной власти.

Резервные фонды бюджетов — обособленная часть бюджетных средств, получившая форму целевых бюджетных фондов, предназначенных для бесперебойного финансирования бюджетных расходов.

Резервный фонд — целевой источник, создаваемый за счет регулярных отчислений от прибыли предприятия. Эти средства должны находиться в высоколиквидных активах.

Реконструкция — процесс коренного переустройства действующего производства на базе технического и организационного совершенствования, комплексного обновления и модернизации основных фондов.

Реновация основных фондов — экономический процесс восстановления стоимости основных производственных фондов посредством их обновления.

Рентабельность — один из основных стоимостных показателей эффективности производства. Характеризует уровень отдачи затрат, вложенных в процесс производства, и реализации продукции, работ и услуг.

Реструктуризация внешнего долга — продление сроков погашения долга и выплаты по нему процентов.

Реструктуризация фискальной задолженности — определение суммарной задолженности в бюджет, определение сроков ее погашения, контроль и соблюдение в этот период обязательных сроков уплаты текущих платежей в бюджеты и внебюджетные фонды.

Рефинансирование — погашение старой задолженности путем принятия новых обязательств.

Роспись бюджета — основной оперативный план распределения доходов-расходов по подразделениям бюджетной классификации, в котором проставляются сроки поступления налогов и других платежей и расходование бюджетных средств в течение года.

Самообложение — форма добровольного участия граждан в мероприятиях местного характера по социально-культурному строительству и благоустройству.

Самострахование — совокупность мер, направленных на предотвращение рисков, создание резервных фондов материальных и финансовых ресурсов и др.

Самофинансирование — один из методов финансового обеспечения воспроизводственных затрат, основанный на использовании субъектами хозяйствования собственных финансовых ресурсов. При недостаточности собственных средств предприятия используют финансовые ресурсы, привлекаемые на основе выпуска ценных бумаг.

Санкции финансовые — меры принудительного воздействия, выраженные в денежной форме, применяемые к организациям в результате нарушения ими действующего законодательства в финансово-хозяйственной деятельности.

Сбалансированность бюджета — принцип формирования и исполнения бюджета, состоящий в количественном соответствии бюджетных доходов источникам их финансирования.

Сберегательный банк — кредитно-финансовое учреждение, предназначенное для аккумуляции сбережений населения и средств предприятий и их эффективного размещения для получения прибыли.

Сводная бюджетная роспись — оперативный документ, отражающий распределение доходов и расходов бюджета, источников финансирования дефицита бюджета в разрезе показателей бюджетной классификации.

Себестоимость продукции — суммарные расходы на производство и реализацию продукции.

Секвестр — пропорциональное снижение государственных расходов по всем статьям бюджета (кроме защищенных) в течение времени, оставшегося до конца года.

Система цен — совокупность различных видов цен (оптовых, закупочных, розничных и др.), находящихся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости.

Смета — финансовый документ, содержащий информацию об образовании и расходовании денежных средств в соответствии с их целевым назначением.

Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием — утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации.

Смета расходов и доходов — финансовый план учреждения (организации), осуществляющего некоммерческую деятельность.

Сметное финансирование — метод покрытия затрат учреждений и организаций в соответствии с утвержденной сметой.

Собственность — правоотношения, возникающие по поводу владения, пользования и распоряжения имуществом.

Собственные доходы территориальных бюджетов — региональные и местные налоги и сборы, отчисления от налогов вышестоящих бюджетов, переданные в региональные и местные бюджеты на постоянной основе в твердо фиксированной доле.

Социальное обеспечение — система распределительных отношений, в процессе которых за счет части национального дохода образуются и используются общественные фонды денежных средств для материального обеспечения граждан в старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца и в иных случаях, установленных законом.

Социальное страхование — система экономических отношений, посредством которых формируются и расходуются фонды денежных средств, предназначенных для материального обеспечения нетрудоспособных.

Социальные нормы — показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении.

Средства по взаимным расчетам — суммы, поступающие в местные бюджеты или передаваемые из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ в связи с изменениями в доходах и расходах местных бюджетов, возникающими в результате решений, принятых органами государственной власти и не учтенных при утверждении соответствующих бюджетов.

Средства самообложения — разовые добровольные целевые сборы, устанавливаемые непосредственно населением муниципального образования для финансирования решения вопросов местного значения.

Субвенция — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов.

Субсидия — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Ссудный процент — цена кредитных денежных средств на рынке ссудных капиталов за их потребительские свойства — приносить пользователю кредитом (заемщиком) доход (прибыль).

Стагнация — состояние экономики, характеризующееся застоем хозяйственной деятельности в течение достаточно продолжительного времени.

Стагфляция — состояние народного хозяйства страны, характеризующееся одновременным переплетением затяжного ослабления экономической активности (стагнация) с инфляцией.

Страхование — система особых, перераспределительных отношений, возникающих между участниками страхового фонда в связи с его образованием за счет целевых денежных взносов и использованием на возмещение ущерба субъекта хозяйствования и оказание помощи гражданам (или их семьям) при наступлении страховых случаев в их жизни (достижение определенного возраста, утрата трудоспособности, смерть и т.д.). Различают: (1) имущественное страхование, объектом которого выступают различные материальные ценности; (2) личное страхование, основой которого являются события в жизни физических лиц; (3) страхование ответственности, предметом которого служат возможные обязательства страхователя по возмещению ущерба (вреда) третьим лицам; (4) страхование предпринимательских рисков, где объектом считается риск неполучения прибыли или образования убытка.

Страхователь — физическое или юридическое лицо, страхующее имущество или заключающее со страховой организацией договор личного страхования и уплачивающее страховые взносы.

Страховщик — специализированная организация (государственная акционерная, кооперативная), проводящая страхование и принимающая на

себя обязательство возместить ущерб страхователю (или другим лицам) или выплатить страховую сумму.

Структура цены — соотношение отдельных элементов цены, выраженное в процентах по отношению к цене.

Таможенные пошлины — налоги, взимаемые при ввозе, вывозе и провозе товаров через территорию государства. Используются следующие ставки таможенных пошлин: адвалорные — определяемые в процентах к таможенной стоимости товаров; специфические — устанавливаемые в твердой сумме за единицу товара; комбинированные — сочетающие элементы адвалорных и специфических таможенных пошлин.

Тариф — разновидность цены, плата, взимаемая организацией с предприятий, организаций и населения за услуги (бытовые, коммунальные, транспортные и др.).

Текущие затраты — издержки, возникшие в процессе производства продукции и оказания услуг для получения прибыли и отнесенные к данному отчетному году.

Территориальные бюджеты — совокупность бюджетов республик, входящих в состав РФ, краев, областей, национальных округов, районов, городов, поселков, сельских поселений.

Территориальные внебюджетные фонды — совокупность денежных средств, мобилизованных сверх бюджета региональными и местными органами власти для финансового обеспечения экономического и социального развития территорий.

Территориальные финансы — система экономических отношений, посредством которых распределяется и перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий. Это совокупность денежных средств, находящихся в распоряжении региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Территориальный сводный финансовый баланс — система финансовых показателей, характеризующих создание и использование финансовых ресурсов на территории за определенный период.

Трансфертные платежи — передаточные платежи, одна из форм перераспределения государственных бюджетных средств.

Убытки — суммы утраченных активов по различным причинам, например, потери, кражи, неэффективная производственная деятельность.

Унитарное предприятие — коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

Управление долгом — совокупность мероприятий, направленных на погашение долга.

Управление финансами — воздействие органов управления на финансы.

Управленческие расходы — расходы по управлению организацией.

Услуги — целесообразные виды деятельности, направленные на удовлетворение потребностей человека.

Уставный фонд — имущественная основа деятельности предприятия.

Устойчивость бюджета — состояние бюджета, при котором обеспечивается функционирование субъекта публичной власти на основе полного и своевременного финансирования предусмотренных по бюджету расходов.

Учетная ставка — норма процента, взимаемая Центральным банком при предоставлении ссуд коммерческим банкам.

Учредительные документы — документы, служащие основанием для учреждения вновь создаваемых предприятия, компании, акционерного общества и их регистрации в установленном порядке.

Федерализм (бюджетный) — законодательно принимаемая норма равноправных (партнерских) отношений между федеральным центром и субъектами РФ при формировании доходов бюджетов всех уровней за счет оптимального сочетания их налогового потенциала, выполняемых финансово-хозяйственных, социальных функций и имеющихся общественно необходимых потребностей.

Федеральный бюджет — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для финансового обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения Российской Федерации.

Федеральный фонд финансовой поддержки регионов — денежные средства, образуемые в федеральном бюджете Российской Федерации для оказания финансовой помощи субъектам РФ.

Финансирование бюджетное — предоставление бюджетных средств бюджетополучателям для полного или частичного покрытия их расходов на проведение мероприятий, предусмотренных в утвержденном бюджете.

Финансовая дисциплина — обязательный для юридических лиц порядок осуществления финансовой деятельности.

Финансовая информация — рассчитанная на конкретных пользователей система финансовых показателей, предназначенных для принятия решения.

Финансовая отчетность — совокупность документов, содержащих информацию о финансовых показателях.

Финансовая политика — деятельность государства, предприятия по целенаправленному использованию финансов. Включает: выработку концепций развития финансов, определение основных направлений их использования и разработку мер, направленных на достижение поставленных целей.

Финансовая система — термин, употребляемый для обозначения разных по своей сути понятий. (1) Совокупность сфер и звеньев финансовых отношений, взаимосвязанных между собой. В этом значении финансовая система страны включает три крупные, состоящие из звеньев сферы: финансы предприятий (учреждений, организаций), страхование, государственные финансы. (2) Совокупность финансовых учреждений страны, к которым относятся финансовые органы и все структурные подразделения Федеральной налоговой службы.

Финансовая стратегия — комплекс мероприятий, направленных на достижение перспективных финансовых целей.

Финансовое обеспечение воспроизводственного процесса — покрытие затрат за счет финансовых ресурсов, аккумулируемых субъектами хозяйствования и государством. Осуществляется в трех формах: самофинансирования, кредитования и государственного финансирования. Одно из важных направлений воздействия финансов на процессы общественного развития наряду с финансовым регулированием и финансовым стимулированием.

Финансовое планирование — планирование финансовых ресурсов и фондов денежных средств.

Финансовое состояние организации — совокупность экономических и финансовых показателей, характеризующих способность организации к устойчивой деятельности, в том числе к выполнению финансовых обязательств.

Финансовые нормы и нормативы — показатели, отражающие минимальные, средние или максимально предельные величины, регулирующие формирование и распределение финансовых ресурсов.

Финансовые ресурсы — денежные доходы, накопления и поступления, формируемые в руках субъектов хозяйствования и государства и предназначенные на цели расширенного воспроизводства, материальное стимулирование работающих, удовлетворение социальных потребностей, нужд обороны и государственного управления. Являются материальными носителями финансовых отношений. Используются в фондовой и нефондовой форме.

Финансовые фонды — денежные фонды, формируемые за счет финансовых ресурсов. Назначение финансовых фондов состоит в подготовке условий, обеспечивающих удовлетворение постоянно меняющихся общественных потребностей.

Финансовый анализ — совокупность методов определения финансового положения организации в истекшем периоде, а также ее возможностей в перспективе.

Финансовый аппарат — органы, осуществляющие управление финансами. К ним относятся высшие законодательные органы власти — Федеральное Собрание и его две палаты — Государственная Дума и Совет Федерации, Министерство финансов РФ и его органы на местах, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, финансовые отделы и управления на предприятиях различных форм собственности, осуществляющие функции оперативного управления финансами.

Финансовый контроль — элемент системы управления финансами; особая сфера стоимостного контроля за финансовой деятельностью всех экономических субъектов (государства, территориальных административных образований, предприятий и организаций), соблюдением финансово-хозяйственного законодательства, целесообразностью производственных расходов, экономической эффективностью финансово-хозяйственных операций.

Финансовый менеджмент — процесс управления денежным оборотом, формированием и использованием финансовых ресурсов организации.

Финансовый механизм — совокупность форм организации финансовых отношений, методов (способов) формирования и использования финансовых ресурсов, применяемых обществом в целях создания благоприятных условий для экономического и социального развития общества. В соответствии со структурой финансовой системы финансовый механизм подразделяется на финансовый механизм предприятий (организаций, учреждений), страховой механизм, бюджетный механизм и т.д. В каждом из них согласно функциональному назначению можно выделить мобилизацию финансовых ресурсов, финансирование, стимулирование и др.

Финансовый отчет — отчет, дающий информацию о финансовом положении предприятия, его доходах, издержках и чистой прибыли, использовании финансовых ресурсов за определенный период времени.

Финансовый план организации — документ, отражающий объем поступления и расходования ее денежных средств.

Финансовый рынок — рынок, на котором обращаются капиталы и кредиты. Подразделяется на рынок краткосрочного капитала и рынок долгосрочного ссудного капитала.

Финансы — система экономических отношений, в процессе которых происходят формирование, распределение и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства, удовлетворения социальных потребностей общества.

Финансы государственные — денежные отношения, возникающие в процессе стоимостного распределения в связи с формированием и использованием государственных денежных фондов.

Финансы муниципальные — система денежных отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход, предназначенный на социальное и экономическое развитие муниципальных образований.

Фонд финансовой поддержки муниципальных образований — денежные средства, образуемые в бюджете субъекта Российской Федерации для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям и распределяемые в соответствии с фиксированной формулой.

Целевой бюджетный фонд — фонд заемных средств, образуемый в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений для конкретных видов доходов и используемый по отдельной смете.

Ценные бумаги — денежные документы, свидетельствующие о предоставлении займа (облигации) или приобретении владельцем ценной бумаги права на часть имущества (акция). По экономическому содержанию ценные бумаги представляют долгосрочные обязательства эмитента выплачивать владельцу ценной бумаги доход в виде дивиденда или фиксированных процентов. Бывают двух типов: долевые (акции) и долговые (облигации).

Чистый доход — находящийся в распоряжении организации доход за вычетом из него обязательных платежей.

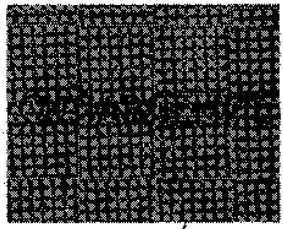
Чрезвычайный бюджет — бюджет, принимаемый в условиях введения чрезвычайного положения в стране, либо дополнительно к обычному бюджету, либо вместо него.

Экономическая деятельность — сознательная деятельность человека по производству экономических благ и услуг.

Экономический инструмент — экономическая категория, сознательно, целенаправленно используемая в интересах субъектов хозяйствования и государства. Может оказывать на общественное производство количественное и качественное воздействие.

Экономический стимул — экономический рычаг, с помощью которого удается влиять на материальные интересы субъектов хозяйствования. Влияние на материальные интересы происходит через формы организации финансовых отношений.

Юридическое лицо — предприятие, выступающее в качестве субъекта гражданства, в том числе хозяйственных прав и обязанностей, имеющее самостоятельный баланс, гербовую печать и расчетный счет в банке, действующее на основании устава или положения и отвечающее в случае банкротства принадлежащим ему имуществом.



Введение 3

Раздел I
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВ 7

Глава 1. Финансы в макроэкономической системе 8
1.1. Эволюция финансов в процессе развития товарно-денежных отношений 8
1.2. Сущность и функции финансов 15
1.3. Финансы в процессе воспроизводства валового внутреннего продукта 18
1.4. Финансы и формирование финансовых ресурсов 24

Глава 2. Финансовая система 30
2.1. Финансовая система: понятие и структура 30
2.2. Финансовая система Российской Федерации: централизованные и децентрализованные финансы 33

Глава 3. Теории государственных финансов 39
3.1. Теории государственных финансов российских экономистов 39
3.2. Западные теории государственных финансов 45

Раздел II
ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ 53

Глава 4. Бюджет и бюджетная система 54
4.1. Социально-экономическая сущность и роль бюджета 54
4.2. Бюджетное устройство и бюджетная система 57

4.3. Реформирование бюджетной сферы в Российской Федерации 62
4.4. Консолидированный бюджет 65
4.5. Федеральный бюджет Российской Федерации 70
4.6. Финансово-бюджетный федерализм 77
4.7. Межбюджетные отношения: принципы и модели 80
4.8. Методы бюджетного регулирования и способы распределения доходов между бюджетами 89
4.9. Межбюджетные отношения: экономические и социальные аспекты 97

Глава 5. Бюджетный процесс 103

5.1. Бюджетный процесс: сущность, назначение и участники 103
5.2. Реформирование бюджетного процесса 105
5.3. Основы планирования централизованных финансов 112
5.4. Бюджетное прогнозирование 117
5.5. Перспективное финансовое планирование: задачи и этапы 121
5.6. Составление проектов бюджетов 128
5.7. Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования 136
5.8. Этапы рассмотрения и утверждения проекта бюджета 143
5.9. Исполнение бюджета 151

Глава 6. Доходы бюджета 160

6.1. Экономическое содержание доходов бюджета 160
6.2. Налоги: природа и функции 161
6.3. Налоговая система Российской Федерации 169
6.4. Федеральные налоги 176
6.5. Территориальные налоги 212
6.6. Неналоговые доходы бюджета 232

Глава 7. Государственный кредит 236

7.1. Государственный кредит: сущность и функции 236
7.2. Управление государственным кредитом 240
7.3. Российская Федерация как заемщик 245
7.4. Российская Федерация как гарант 259

Глава 8. Расходы бюджета 274

8.1. Классификация расходов бюджета 274
8.2. Организация бюджетных расходов 277

Глава 9. Финансирование социальной сферы 286

9.1. Социально-экономическое значение социально-бытовой инфраструктуры 286
9.2. Особенности финансового обеспечения социально-бытовой инфраструктуры 293
9.3. Формирование финансовых ресурсов для социально-бытовой инфраструктуры 298
9.4. Направления реформирования бюджетных организаций 305
9.5. Финансирование образования, культуры и искусства 307
9.6. Расходы на здравоохранение 316
9.7. Расходы на социальное обеспечение и социальную защиту 331

Глава 10. Территориальные финансы 341

10.1. Территориальные финансы: сущность и состав 341
10.2. Правовая основа территориальных финансов 343
10.3. Региональные бюджеты 356
10.4. Финансовые ресурсы предприятий, направляемые на развитие территории 372

Глава 11. Внебюджетные специальные фонды 375

11.1. Социально-экономическая сущность внебюджетных фондов 375
11.2. Государственные социальные внебюджетные фонды Российской Федерации 379
11.3. Территориальные внебюджетные фонды или целевые бюджетные фонды? 390

Раздел III
ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ФИНАНСЫ ОРГАНИЗАЦИЙ 395

Глава 12. Финансы организаций 396

12.1. Финансы организаций: сущность и функции 396

12.2. Принципы организации финансов коммерческих организаций и предприятий 401
12.3. Факторы, влияющие на организацию финансов коммерческих организаций 405
12.4. Доходы, расходы и прибыль организации 410
12.5. Собственный капитал коммерческой организации 418
12.6. Задачи и функции финансовой службы предприятия 425
12.7. Особенности финансов некоммерческих организаций 427

Глава 13. Финансовый рынок 430

13.1. Финансовые рынки: развитые и развивающиеся 430
13.2. Общая характеристика финансового рынка Российской Федерации 436
13.3. Развитие финансового рынка РФ на современном этапе 443
13.4. Рынок займов и договор займа 446
13.5. Рынок кредитов 449
13.6. Рынок драгоценных металлов 453
13.7. Коллективные инвесторы на финансовом рынке РФ 455
13.8. Негосударственные пенсионные фонды 461
13.9. Кредитные потребительские кооперативы граждан 464

Глава 14. Рынок ценных бумаг 467

14.1. Рынок ценных бумаг: функции и виды 467
14.2. Ценные бумаги и их виды 469
14.3. Первичный и вторичный рынки ценных бумаг. Фондовая биржа 476

Глава 15. Страхование 483

15.1. Страхование как экономическая категория 483
15.2. Классификация страхования 486
15.3. Страховой рынок: структура и принципы организации 488

Глава 16. Финансы домашнего хозяйства 496

16.1. Домашнее хозяйство в экономике страны 496
16.2. Доходы и расходы домашних хозяйств 500

Раздел IV
УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ 507

Глава 17. Правовые основы финансовой деятельности государства 508

17.1. Основы финансового права 508
17.2. Бюджетное право как подотрасль финансового права 513
17.3. Основы налогового права 523

Глава 18. Финансовая политика 528

18.1. Финансовая политика: цели и механизм 528
18.2. Основные типы финансовой политики 533
18.3. Современная финансовая политика Российской Федерации 538

Глава 19. Органы управления финансами в Российской Федерации 543

19.1. Управление общественными финансами: сущность и функции 543
19.2. Органы управления общественными финансами в Российской Федерации 545
19.3. Информатизация в бюджетной системе РФ 557

Глава 20. Финансовое планирование 574

20.1. Сводное финансовое планирование 574
20.2. Финансовое планирование в коммерческих организациях 581
20.3. Финансовое планирование в отраслях бюджетной сферы 590

Глава 21. Финансовый контроль и бюджетный анализ 600

21.1. Финансовый контроль: формы и методы проведения 600
21.2. Государственный финансовый контроль 605
21.3. Ревизии бюджетных учреждений 611
21.4. Анализ бюджета 615

Раздел V
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ 623

Глава 22. Международные валютно-финансовые и кредитные отношения 624

22.1. Мировая валютная система 624
22.2. Валютная система Российской Федерации. Валютное регулирование и валютный контроль 628
22.3. Платежный баланс 635

Глава 23. Финансы экономически развитых стран 640

23.1. Финансовая система и бюджетное устройство 640
23.2. Государственные и местные бюджеты: доходы и расходы 644
23.3. Государственные специальные фонды. Финансы государственных и частных предприятий 654

Глава 24. Глобальные финансы 660

24.1. Глобализация экономики и финансов 660
24.2. Место глобальных финансов в системе мировой экономики 663
24.3. Глобальные финансы и мировые финансовые рынки 665
24.4. Институциональная структура глобальных финансов 669

Словарь терминов 675

Учебник

ФИНАНСЫ

Под редакцией
Георгия Борисовича Поляка

Редактор *Г.А. Клебче*
Корректор *Л.П. Кравченко*
Оригинал-макет *О.В. Белынской*
Оформление художника *В.А. Лебедева*

Лицензия серии ИД № 03562 от 19.12.2000 г.
Подписано в печать 18.08.2006 (с готовых ps-файлов). Изд. № 1006
Формат 60×90 1/16. Усл. печ. л. 44,0. Уч.-изд. л. 35,0
Тираж 30 000 экз. (1-й завод — 5000). Заказ 4492

ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»
Генеральный директор *В.Н. Закаидзе*

123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1
Тел.: 8-499-740-60-15. Тел./факс: 8-499-740-60-14
www.unity-dana.ru E-mail: unity@unity-dana.ru

Отпечатано в ОАО «ИПК «Ульяновский Дом печати»
432980, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14



Георгий Борисович Поляк

заслуженный деятель науки РФ, академик, доктор экономических наук, профессор. Более 30 лет проработал в системе Министерства финансов СССР, пройдя путь от инспектора Московского городского финансового управления до заведующего отделом государственного бюджета НИИ Министерства финансов СССР. В настоящее время проректор по научной работе Всероссийского заочного финансово-экономического института. С 1978 г. консультант комитетов Верховного Совета СССР, РСФСР, Государственной Думы РФ. С 1993 г. член Государственной экспертной комиссии. С 1995 г. включен в состав Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ. Известный специалист в области государственных и территориальных финансов, финансирования социальной сферы, финансового менеджмента. Автор более 300 научных публикаций, в том числе более 90 монографий, учебников, учебных пособий, брошюр, в том числе

- Бюджет Москвы
- Генеральный план и бюджет Москвы
- Бюджет города
- Послевоенное восстановление народного хозяйства
- Финансовое обеспечение социальной сферы
- Финансы местных Советов
- Финансовый менеджмент
- Финансы предприятий
- Государственные и муниципальные финансы
- Финансы
- Бюджетная система России
- Финансы, денежное обращение, кредит
- Бюджетное право
- Налоги и налогообложение
- Территориальные финансы
- Финансы бюджетных организаций
- Финансово-бюджетное планирование

ЮНИТИ
UNITY

www.unity-dana.ru

ДОМ КНИГИ
"МОЛОДАЯ ГВАРДИЯ"
Финансы
ISBN 5-238-01[illegible]
2000 N
1859853
Цена: 335 р.