

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ

ФИНАНСЫ

УЧЕБНИК

2000

Санкт-Петербургский государственный университет
экономики и финансов

ФИНАНСЫ

Учебник для вузов

Под редакцией

проф. М.В. Романовского,

проф. О.В. Врублевской,

проф. Б.М. Сабанти

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

Москва

Издательство «Перспектива»

Издательство «Юрайт»

2000

УДК 336(075.8)

ББК 65.261я73

Ф59

Учебник подготовлен на кафедре финансов
Санкт-Петербургского государственного университета
экономики и финансов

Рецензенты:

кафедра «Финансы и кредит»

Уральского Государственного экономического университета

(зав. кафедрой, доктор экон. наук, проф. А.Ю. Казак),

доктор экон. наук, проф. Л.И. Сергеев

(Балтийский институт экономики и финансов)

Финансы: Учебник для вузов. Под ред. проф. М.В. Романовского,
Ф59 проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. — М.: Издательство
«Перспектива»; Издательство «Юрайт», 2000. — 520 с.

ISBN 5-88045-041-4

ISBN 5-85294-090-9

В учебнике раскрывается содержание финансов, их значение в общественном воспроизводстве. Особое внимание уделяется новому осмыслению теории и практики управления финансами в период перехода к рыночным отношениям.

На основании тщательного анализа статистических данных и материалов Министерства финансов, Министерства по налогам и сборам, финансовых и налоговых органов субъектов Российской Федерации характеризуется роль бюджета в развитии экономики и социальной сферы, а также роль налогов в формировании доходов бюджетов каждого уровня.

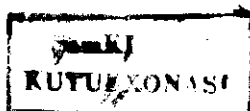
Рассматривается современное состояние финансов социальной сферы, страхования, производственных финансов и международных финансовых отношений.

Учебник рассчитан на студентов, аспирантов и преподавателей экономических специальностей. Он может также представлять интерес и для широкого круга читателей.

УДК 336(075.8)

ББК 65.261я73

432416



ISBN 5-88045-041-4

ISBN 5-85294-090-9

© Коллектив авторов, 2000

© Издательство «Юрайт», 2000

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
РАЗДЕЛ I. СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ	9
ГЛАВА 1. Введение в теорию финансов	11
1.1. Понятие «финансы»	11
1.2. Финансы в общественном воспроизводстве	21
1.3. Система финансов, ее звенья.....	31
1.4. Генезис финансов.....	40
1.5. Государственные финансы в западных экономических теориях макрорегулирования	59
ГЛАВА 2. Управление государственными финансами	85
2.1. Субъекты управления. Структура органов управления государственными финансами	85
2.2. Финансовое планирование и прогнозирование.....	90
2.3. Финансовое регулирование социально- экономических процессов	94
2.4. Финансовый контроль.....	104
ГЛАВА 3. Финансовая политика России в современных условиях	113
3.1. Содержание финансовой политики	113
3.2. Управление государственным долгом	122
РАЗДЕЛ II. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ РОССИИ	151
ГЛАВА 4. Бюджет как основное звено системы финансов	153
4.1. Бюджет в макроэкономическом регулировании	153
4.2. Развитие бюджетной системы в 1930—1990 гг.	163
4.3. Бюджетное устройство и принципы построения бюджетной системы Российской Федерации	176
4.4. Доходы и расходы бюджетов. Бюджетный дефицит ..	192
4.5. Бюджетный процесс	208
4.6. Казначейская система исполнения бюджета.....	233

ГЛАВА 5. Целевые бюджетные фонды. Внебюджетные фонды	245
5.1. Доходы и расходы целевых бюджетных фондов	245
5.2. Виды, структура доходов и расходов социальных внебюджетных фондов	252
5.3. Другие внебюджетные фонды	273
ГЛАВА 6. Налоговое регулирование экономики	278
6.1. Содержание налогов, их классификация	278
6.2. Налоговая система современной России	286
6.3. Налоговое планирование	325
6.4. Перспективы развития налоговой системы	338
ГЛАВА 7. Таможенные доходы	350
ГЛАВА 8. Финансы социальной сферы	357
8.1. Социальная политика в России и источники ее финансирования	357
8.2. Управление финансами в отраслях социальной сферы	365
8.3. Планирование расходов бюджета на социальные цели	370
8.4. Финансирование отраслей социальной сферы	380
ГЛАВА 9. Страхование в системе финансов	394
9.1. Экономическая сущность страхования. Его задачи и роль в рыночной экономике	394
9.2. Понятия и термины в страховании	397
9.3. Государственные страховые фонды и резервы	400
9.4. Государственное имущественное и личное страхование	402
РАЗДЕЛ III. ФИНАНСЫ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ	409
ГЛАВА 10. Финансы хозяйствующих субъектов материального производства	411
10.1. Содержание финансов хозяйствующих субъектов	411
10.2. Принципы организации финансов хозяйствующих субъектов	426
10.3. Особенности финансов предприятий различных организационно-правовых форм	434

10.4. Финансовый менеджмент. Содержание и механизм функционирования	445
10.5. Инвестиционная деятельность предприятий	464
10.6. Внутрифирменный финансовый контроль.....	478

РАЗДЕЛ IV. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ.....485

ГЛАВА 11. Основы организации международных финансовых отношений

11.1. Содержание международных финансовых отношений.....	487
11.2. Финансовые операции международных организаций...	493
11.3. Международный лизинг	496
11.4. Международная концессия — франчайзинг.....	501
11.5. Банковские операции «своп».....	504
11.6. Оффшорные операции	508
11.7. Экспорт и импорт капитала.....	511
Список сокращений.....	519

ВВЕДЕНИЕ

Курс «Финансы» является базовым в системе подготовки специалистов в области финансов. Основы этого курса практически были заложены в начале 50-х годов и в основном соответствовали представлениям финансовой науки, сложившимся в условиях СССР. Проведение рыночных реформ в России потребовало коренного пересмотра ряда важнейших теоретических положений российской финансовой науки, которые, к сожалению, еще не нашли полного отражения в учебной литературе. Во многих вузах эта учебная дисциплина преподается с существенными отступлениями от действующего стандарта и без учета принципиальных изменений, затронувших все сферы системы финансов России. В предлагаемом учебнике авторы попытались обобщить и довести до сведения читателя все принципиальные изменения в области как теории финансов, так и практики реализации финансовых отношений в современных условиях.

Учебник представлен четырьмя крупными разделами: «Содержание и основы управления финансами», «Государственные финансы», «Финансы хозяйствующих субъектов», «Основы организации международных финансовых отношений». Материал излагается с позиций Петербургской (Ленинградской) финансовой научной школы. Данный подход вполне обоснован, так как значительная часть преподавателей высшей школы и специалистов финансовых органов разделяют такую трактовку содержания понятий «финансы» и «процессы управления финансами».

Следуя логике курса «Финансы», установленной стандартом Минвуза, авторы, к сожалению, были несколько ограничены его требованиями. Например, в систему государственных финансов не включены финансы государственных унитарных предприятий. Вместе с тем, в дальнейшем, в главе 10 «Финансы хозяйствующих субъектов сферы материального производства» раскрыто содержание финансов всех субъектов хозяйствования. В последнее время общетеоретический курс «Финансы» был перегружен излишне детальным описанием финансов хозяйствующих субъектов, вплоть до рассмотрения таких традиционных специальных вопросов, как нормирование оборотных средств. Авторы заняли другую позицию, оставив в этом разделе лишь основные вопросы по содержанию и принципам организации финансов предприятий различных организационно-правовых форм. Впервые в учебнике по теории финансов изложены теоретические основы финансового менеджмента, который раскрывается как относительно самостоятельное направление финансовой науки. Отечественная система финансового регу-

лирования социально-экономических процессов предстоит пройти еще ряд этапов становления, но несомненно одно — подходы к решению стоящих перед системой государственного финансового регулирования задач, к оценке ее влияния на воспроизводство, к поиску направлений повышения эффективности финансового механизма должны базироваться как на подлинно научной теории финансового воздействия и объективном анализе конкретной исторической обстановки, так и на обобщении существующей практики. Авторы полагают, что применительно к условиям современной России имеет место серьезное отставание теоретических разработок в области государственных финансов. Это приводит не только к несоответствию ряда концепций по развитию экономики и финансов на среднесрочную и долгосрочную перспективы задачам, стоящим перед государством, но и к чисто практическим трудностям, возникающим в ходе работы финансовых органов и служб. Примером острых противоречий, например в бюджетном процессе, может служить 1998 год, когда Правительство РФ уже после утверждения бюджета было вынуждено принять целый ряд дополнительных мер, направленных на исправление сложившегося положения, несмотря на формальное соблюдение всех необходимых процедур при исполнении бюджета. Поэтому авторы в каждом разделе старались наряду с теорией финансов показать проблемы практики и возможности их решения. Эти акценты могут несколько смутить приверженцев традиционной структуры подобных учебников, но такова наша позиция. Будем благодарны за все пожелания и замечания читателей. Нормативные акты использованы по состоянию на 1 января 1999 года.

Учебник подготовлен авторским коллективом в составе:

Авторы: И.Т. Балабанов, д.э.н. (гл. 11); А.Я. Барабаш (2.4 — совместно с О.Ю. Корниенко); Л.Г. Баранова, к.э.н. (6.3, 4); Т.П. Беляева (4.2, 5.2); В.В. Бочаров, д.э.н. (10.6); О.В. Врублевская, к.э.н. (введение — совместно с М.В. Романовским; 4.5); М.М. Иванова (4.6); Н.Г. Иванова, к.э.н. (4.3, 5.3); Т.Е. Косарева, к.э.н. (6.1 — совместно с Л.А. Юриновой; гл. 7); О.Ю. Корниенко, к.э.н. (2.4 — совместно с А.Я. Барабаш); Н.Е. Лескова, к.э.н. (1.5, 2.3 — совместно с Т.А. Поздняковой); Н.Н. Назаров, к.э.н. (2.1, 2); Т.А. Позднякова, к.э.н. (2.3 — совместно с Н.Е. Лесковой; 4.1, 4); М.И. Попова, к.э.н. (гл. 8); Р.Г. Попова, к.э.н. (10.5); М.В. Романовский, д.э.н. (введение — совместно с О.В. Врублевской; 1.3; 3.2 — совместно с К.А. Соловьевым; 10.1, 2, 3); Б.М. Сабанти, д.э.н. (1.1, 2, 4; 3.1); И.Н. Самонова, к.э.н. (10.4); К.А. Соловьев, к.э.н. (3.2 — совместно с М.В. Романовским); А.Р. Троняк, к.э.н. (гл. 9); Г.Б. Шербань, к.э.н. (5.1); Л.А. Юринова, к.э.н. (6: 1 — совместно с Т.Е. Косаревой, 2).



**СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВЫ
УПРАВЛЕНИЯ
ФИНАНСАМИ**

ГЛАВА 1.

ВВЕДЕНИЕ В ТЕОРИЮ ФИНАНСОВ

1.1. Понятие «финансы»

Изучив материалы главы, Вы сможете:

- *определить содержание понятий «система финансов» и «финансовая система»;*
- *уяснить принципы выделения звеньев системы финансов, дать характеристику каждому из них;*
- *понять структуру системы финансов;*
- *показать значение государственных финансов в современных теориях макрорегулирования.*

В экономической науке, как ни в какой другой, существует терминологическая путаница, приводящая не только к непониманию экономических школ различных государств, но и к междисциплинарной путанице, к противоречиям в основных определениях научных школ разных городов, вузов. Реальное производство, производственный капитал, первичное производство — этими терминами обозначается производственная инфраструктура воспроизводственного процесса. Это — заводы, фабрики, транспортные артерии и их подвижной состав, сельскохозяйственные предприятия, вся инженерная инфраструктура. За пределами этого общественного подразделения выделяется вторичный капитал, финансовый рынок, вторичный финансовый рынок, вторичный финансовый капитал, — т.е. вся совокупность денежных отношений и денежных ресурсов, появляющихся в современном обществе в результате залоговых, вексельных, биржевых, кредитных и других отношений, приводящих к возникновению новых денежных ресурсов и отношений. Основная часть этих ресурсов и отношений возникает в обществе вполне закономерно, как необходимые условия воспроизводственного процесса. Другая часть создает условия для расширенного производства, увеличивая ссудный капитал. Надо иметь в виду, что международное разделение труда и перелив капитала фактически уничтожают межгосударственные границы для товаров, услуг и капиталов.

Существует еще одна группа денежных отношений, возникающих вне производственной сферы в силу наличия государства

(как органа управления). Эти отношения, формирующие денежные фонды, необходимые для функционирования общегосударственного органа управления, обозначаются в экономической науке термином «государственные (публичные) финансы». В советское время — время превалирования общегосударственной собственности, понятия «финансы» и «государственные финансы» означали одну и ту же группу отношений. Ввиду совпадения понятий и объекта исследования, особых противоречий в теории не возникало. Редко кто из экономистов идентифицировал финансы с ресурсами. Расхождения по поводу объекта исследования (общественных, экономических, денежных отношений) носили скорее схоластический характер, не имеющий практического значения.

Сегодня ситуация резко изменилась. Публичные финансы становятся важнейшим звеном экономики, оказывая существенное влияние на весь воспроизводственный процесс. В то же время, понятие «финансы», благодаря заимствованиям из иностранной литературы, распространяются на широкий круг экономических отношений, не имеющих ничего общего с финансами. По крайней мере, с теми денежными отношениями, которые в отечественной науке всегда называли финансами. Практически все денежные отношения в обществе стали причислять к финансам — и денежные отношения негосударственных предприятий, и банковское дело, и домашнее хозяйство, и вообще все, что связано с движением денег. Понятно, что при такой терминологической путанице важнейшая экономическая категория не может быть обособлена, вычленена из всей системы денежных отношений.

Впервые в экономике России мы столкнулись на практике с зависимостью ряда экономических категорий от состояния денежной системы. На современном этапе не столь важен анализ причин, по которым отечественные деньги перестали выполнять все свои функции. Мы уже не говорим о таких функциях, как мировые деньги и средства накопления. Рубль частично потерял и такие функции, как средство платежа и мера стоимости (в ряде случаев договоры и контракты заключаются в валюте). Покупательная способность рубля напрямую зависит от курса доллара. Соответственно определяется цена рабочей силы, цены на товары и услуги внутреннего рынка.

Наше государство в определенной мере утратило право на самостоятельную эмиссионную политику. Количество денег в обращении определяется не потребностями экономики, а нормативами Международного валютного фонда (МВФ). Но нормативы

МВФ рассчитаны на стабильно работающую банковскую систему, на торговлю через пластиковые карточки, на систему, когда большинство граждан страны пользуется для расчетов банковским счетом. Негативное влияние на денежную систему страны оказывает и высокий налоговый порог, приводящий к росту доли теневой экономики, к бартерным расчетам в народном хозяйстве.

Сегодня экономическая наука России испытывает влияние зарубежной науки и давление практики, требующей механизмов, способствующих эффективной организации воспроизводственного процесса. Традиции в российской экономике — значительная доля государственной собственности, исключение из хозяйственного оборота стоимости земли и недр, низкая цена рабочей силы, отсутствие стабильно функционирующих негосударственных банков и т.п. — не дают возможность одномоментно перенять модель организации экономики развитых стран. Реальность требует формирования в России собственного экономического механизма. Опыт последних лет, основанный на попытках перенести в нашу экономику монетаристскую модель, еще раз убедительно доказал, что нельзя механически переносить опыт одной страны в другую без существенных корректировок. Если за основу организации экономики принимается рыночная модель, то возрастает роль таких экономических категорий, как: государственные финансы, кредит, капитал, вторичный финансовый рынок, цена, прибыль, заработная плата. Однако в основе экономики остается воспроизводственный процесс с его законами и механизмом функционирования. Все четыре стадии воспроизводственного процесса (производство, обмен, распределение, потребление) в современном обществе опосредствуются деньгами, т.е. и перенесенная, и вновь созданная стоимость выражаются в денежном исчислении. Являясь важнейшей категорией товарного хозяйства, именно деньги становятся сегодня наиболее существенной категорией всей экономической системы и главным элементом денежного хозяйства страны.

Как экономическая категория «денежное хозяйство страны» представляет собой систему экономических отношений общества, опосредствующих все четыре стадии воспроизводственных отношений. Это более общая категория относительно таких экономических категорий, как: товар, деньги, цена, финансы, кредит, заработная плата, прибыль, основные и оборотные фонды. Каждая из экономических категорий отражает определенную сторону воспроизводственного процесса. За пределами категории «денежное хозяйство страны» остаются натуральные отношения, возникающие в об-

шестве. Однако и они оказывают косвенное влияние на денежное хозяйство, ибо натуральная часть воспроизводственного процесса влияет на уровень спроса и потребления, т.е. сужает рамки денежного хозяйства. Если принять за основу постулат «экономические отношения представляют собой отношения людей в процессе производства, обмена, распределения и потребления», то денежное хозяйство, как экономическая категория, обслуживает лишь ту часть экономических отношений, которая проходит денежную стадию. Отсюда — **денежное хозяйство страны, как экономическая категория, выражает систему денежных отношений, возникающих в процессе производства, обмена, распределения и потребления, т.е. в процессе воспроизводства.**

Необходимость в выделении такой обобщающей экономической категории вызвана единством воспроизводственного процесса. Нельзя объяснить причины финансового кризиса высоким налоговым порогом или дефицитом бюджета. Финансовый кризис является следствием уровня технологии производства, устойчивости национальной валюты, уровня заработной платы, уровня конечной прибыли производителей, ставки рефинансирования и многих других факторов, действующих одновременно. Категория «денежное хозяйство страны» позволяет понять все зависимости экономических процессов в их взаимодействии.

В значительной степени экономический кризис в России конца XX века объясняется ошибками, проистекающими из слепого копирования опыта зарубежных стран. Можно понять, когда МВФ обуславливает выдачу очередного кредита определенными ограничениями, вытекающими из монетаристских воззрений его руководства. МВФ, разумеется, защищает интересы доллара как мировой валюты и проводит политику, направленную на ослабление национальных денежных систем. Механизмом такого ослабления выступает ограничение пределов выпуска в обращение относительно валового внутреннего продукта (ВВП) национальных валют. Если в обращении находится недостаточное количество денег, то дефицит пополняется долларом. Постепенно доллар вытесняет национальную валюту как менее устойчивую.

О сравнительной устойчивости рубля и доллара свидетельствует хотя бы тот факт, что в течение XX века доллар не менял свою внешнюю форму (выпуск новых долларов в последнее десятилетие не влечет за собой изъятие из обращения всех ранее выпущенных денежных знаков). За этот же период в России рубль менял свою внешнюю форму семь раз. Каждый новый рубль означал полное запрещение хождения старого рубля. Выпуску новых денег

предшествовало обесценивание прежней денежной единицы во много раз. Каждая денежная реформа в России (кроме реформы 1961 г.) приводила к изъятию государством накоплений населения и снижению жизненного уровня. Относительный курс национальных валют в условиях свободы передвижения капиталов и товаров становится фактором, определяющим национальную безопасность. Если наш внутренний рынок на 40-60% формируется за счет импорта, то финансовый кризис, вызванный решениями Правительства России от 17 августа 1998 г., неминуемо должен был вызвать падение покупательной способности рубля. Так и случилось — население России стало в три раза беднее. Надо иметь в виду, что это касается только законопослушной части населения.

Могло ли государство заранее предвидеть результаты высоких налогов, запредельной ставки рефинансирования, пирамиды государственных казначейских обязательств (ГКО), допуска на рынок ГКО западных капиталов? В принципе — должно было предвидеть. И в то же время, экономическая наука не выработала механизма комплексного изучения экономики. Категория «денежное хозяйство страны» и призвана восполнить этот пробел. Это не означает, что достаточно познать механизм воздействия этой обобщающей категории на воспроизводственный процесс, и у нас сократится государственный долг, остановится инфляция, решатся проблемы аграрного и военно-промышленного комплексов. Разумеется, ничего такого не произойдет. Но когда экономическая наука считает финансы и кредит разными категориями и не пытается установить их взаимное влияние на воспроизводство, принимаются решения, вследствие которых Сбербанк становится обычным коммерческим банком. Известно, что система сберегательных касс потому гарантируется государством, что сбережения населения составляют основу государственного кредита. *С переводом Сбербанка на положение кредитного учреждения Правительство России лишило себя значительного источника дешевого заимствования, оставаясь гарантом вкладов населения.* Вместо 15% годовых, государство берет кредиты у коммерческих банков под 60%. Незавершенность земельной реформы лишает кредитный и вторичный финансовый рынок такого важного залогового инструмента, как цена земли. Это касается и внутреннего, и внешнего рынка. Вместо привлечения в оборот денежных источников из рыночного и кредитного механизмов, мы увеличиваем бремя государственных долгов.

Сегодня трудно объяснить причины огромного экономического потенциала США или Японии. Если США не испытывает последствий разрушительной войны, то этого не скажешь о Японии. Италия и Франция практически не отличаются историей или клима-

том. Однако во Франции нет такой отсталой экономической части, как южная часть Италии. Экономический потенциал Франции значительно мощнее итальянского. Россия по природным ресурсам, площади и примыкающей морской акватории не уступает ни одной державе мира. В то же время экономический потенциал России относительно наиболее развитых стран достаточно низок. Это можно объяснить частыми войнами. Но и Германия воевала за свою историю не меньше, оставаясь всегда в числе наиболее развитых стран мира.

Может быть, не верна ориентация экономической науки на производство как основу богатства? Может быть, более верна монетаристская концепция? Богатым делает государство и его граждан **свободный труд**, означающий такое разделение чистого дохода, когда капитал не угнетает наемных работников. Труд должен обеспечивать не только воспроизводство рабочей силы, но и создавать мотивацию для накоплений. Тогда у наемного рабочего есть надежда часть своих накоплений капитализировать. При таких исходных позициях наемный труд становится высокопроизводительным. Государство не стремится аккумулировать в своих руках преобладающую часть чистого дохода и не создает фонды общественного потребления с целью уравнивания условий для всех членов общества. Размер фондов общественного потребления соотнобразуется с обеспечением социально незащищенных членов общества. Еще более производительным является труд на себя — когда весь прибавочный продукт принадлежит самому работнику. В XX веке такая система возможна только в сельском хозяйстве, в мелких производственных структурах, в сохранившихся традиционных ремеслах.

Присвоение прибавочного труда в условиях научно-технического прогресса и международного разделения труда имеет скорее психологическую основу, поскольку процесс перераспределения происходит с помощью цен, налогов, процентов за кредит, биржевых операций, межгосударственных долгов и т.д. Однако, в период первоначального накопления капитала, страны, отказавшиеся от личной зависимости своих граждан, получили большие преимущества в своем экономическом развитии именно благодаря высокопроизводительному труду. Каждый старался работать больше и лучше в надежде обеспечить в будущем свою экономическую независимость (или хотя бы создать страховой капитал).

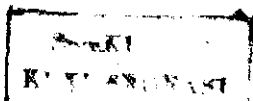
Другим фактором роста богатства государства и его граждан всегда была **экономическая политика государства**. Это — разумная налоговая политика, государственное регулирование банковской деятельности, стабильная национальная валюта и т.д. Может быть, все это и объясняет экономическую отсталость со-

временной России? Практически весь XX век прошел в России под знаком пренебрежения собственным народом. Руководители государства считали и считают, что разумный путь знают только они. Мало того, все время меняются экономические «правила игры». Государство периодически проводит в различных формах конфискационную политику, лишая своих граждан накоплений и сбережений. Забывается азбучная истина: государство не может быть богатым, если бедны его граждане.

Всю совокупность отношений, составляющих денежное хозяйство страны, можно изобразить схематично следующим образом (рис. 1.1.1).

Каждая из структурных частей (звеньев) денежного хозяйства страны представляет достаточно обособленное понятие, выполняющее конкретную роль в экономике. Любое звено денежного хозяйства может претендовать на роль экономической категории, имеющей свое общественное назначение, реализуемое через свои специфические функции. Но каждой из этих категорий присущи функции, общие с категорией «денежное хозяйство страны». Таки-ми функциями являются: **образование денежных фондов и использование денежных фондов.**

Как известно, все экономические категории обслуживают воспроизводственный процесс. Однако это не означает, что вне пределов воспроизводственного процесса они теряют свое общественное назначение. Так, деньги в функции средства накопления используются и во внеэкономических отношениях. Однако исключения из правил ни в коей мере не влияют на общественное назначение экономических категорий. Необходимость выделения такой общей категории, как денежное хозяйство страны, связано, кроме всего прочего, с терминологической путаницей, существующей в литературе и обиходном выражении. На Западе, а теперь уже и в России, финансистом называют любого специалиста, связанного с деньгами, равно как и все деньги, включая доходы граждан, называют финансами. В то же время видовым отличием финансов как экономической категории является их обусловленность фактом наличия государства. В вышеприведенной схеме мы отдаем дань традициям и потому в названиях последних двух звеньев денежного хозяйства используется термин «финансы». В то же время финансы, точнее, публичные финансы являются лишь составной частью денежного хозяйства страны. Есть ли у каждого звена дополнительные функции, не присущие категории в целом? Нет. Надо понять различие между общественным назначением экономической категории, что выражается через функции категории, и ролью



ДЕНЕЖНОЕ ХОЗЯЙСТВО СТРАНЫ

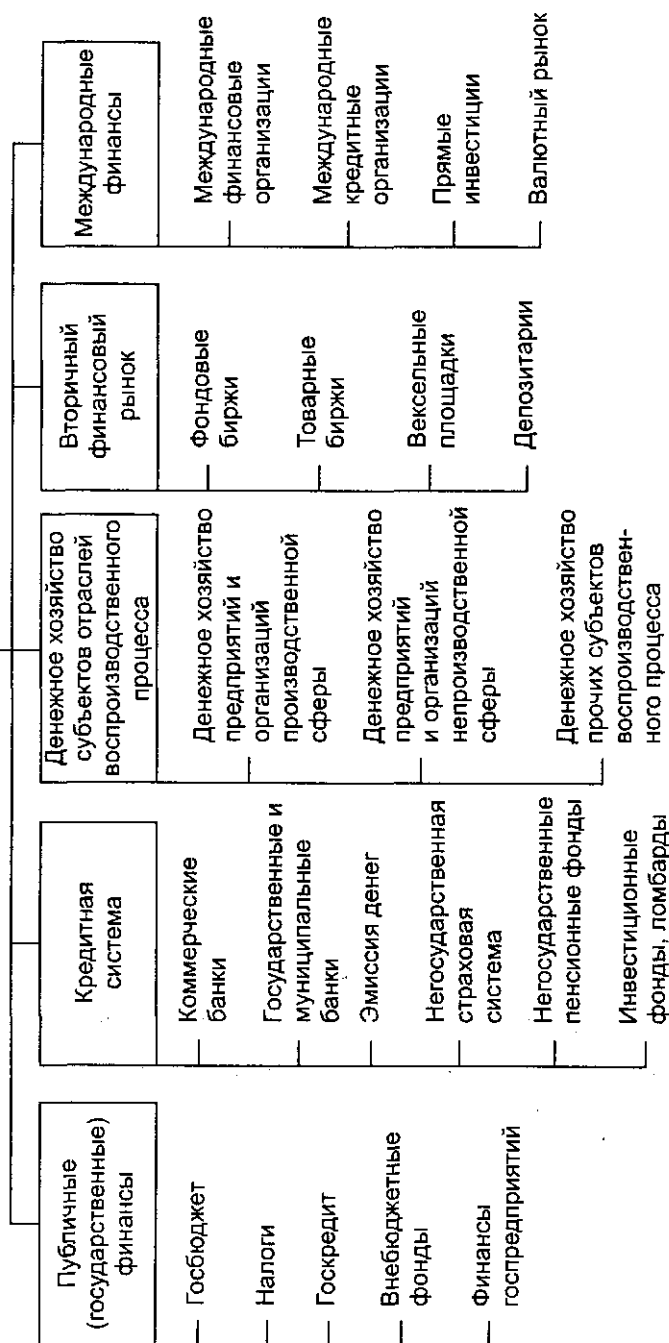


Рис. 1.1.1. Совокупность отношений, составляющих денежное хозяйство страны

категории в воспроизводственном процессе. Иногда экономическим категориям присваивают не свойственные им функции из-за той роли, которую они выполняют в реальной действительности.

Наиболее часто государственным финансам и кредиту присваивают контрольную функцию. Но контроль есть функция управления. В той мере, в которой звенья категории «денежное хозяйство страны» берут на себя управленческие функции, им свойственны и функции контроля. Если государственные органы в директивном порядке не будут обязывать финансовые и кредитные органы осуществлять контроль за образованием и использованием фондов, то самой экономической категории контрольная функция не свойственна. Другое дело, что любые отношения, особенно экономические, организуемые государством, сопровождаются и управленческими функциями, поскольку эти дополнительные отношения не вытекают из воспроизводственного процесса. Чтобы понять это, достаточно вспомнить о налогах. Сами по себе налоги в бюджет не поступают. Государство создает службы, которые занимаются начислением налогов, их сбором, осуществляют контроль за правильностью и своевременностью сбора налогов. Отсюда создается впечатление, что у налогов есть контрольная функция. Но эта контрольная функция есть у налоговых органов, а не у самого налога.

По своей сути, воспроизводственный процесс может осуществляться сам по себе, без государственного регулирования. Производство не может остановиться уже в силу того, что одной из его частей является рабочая сила, воспроизводство которой не может осуществляться без доли вновь созданной стоимости. Говоря проще, для того, чтобы одеваться, есть, обучаться, содержать семью, рабочему надо получать заработную плату. Государство вмешивается в воспроизводственный процесс с целью изъятия части вновь созданной стоимости, именно тогда и возникают публичные финансы. Немного сложнее понять, что стимулирующая функция (скажем, у налогов, цены, кредита) также не является функцией категории «денежное хозяйство» и входящих в нее категорий.

Налог выполняет одну функцию — фискальную, т.е. образование денежных фондов государства. Других функций у налога нет. Используя систему налогов, государство ограничивает или поощряет ту или иную деятельность. Но это функция государства, а не самих налогов. Как только вводится налог на какую-то деятельность (скажем, поставку оборудования по импорту), понижается норма рентабельности этой деятельности. Включается механизм выравнивания нормы прибыли. Соответственно, определяются границы развития той или иной производственной деятельности.

Не налог регулирует развитие отрасли, а сам рынок, где баланс между спросом и предложением регулируется автоматически и нормой прибыли, и общим объемом рынка, и уровнем доходов потребителей и многими другими факторами. Предположим невероятное, что завтра освободим от всех налогов производство обуви. На этот рынок хлынет капитал. Производство обуви скоро перестанет приносить доход — дешевую обувь некому будет покупать вследствие насыщения потребностей. Так есть ли стимулирующая функция у налогов? Нет. Это у государства возникает необходимость регулирования, и тогда оно вводит механизм налоговых льгот, преференций, освобождений. Сам же налог, как экономическая категория, индифферентен к любой человеческой деятельности. Можно возразить, что высокие налоги сдерживают развитие производства. Это так. Но ведь не сам налог увеличивает или уменьшает себя — это функция государства.

Аналогичное рассуждение можно привести и по поводу кредита — «дешевый кредит стимулирует развитие производства». Конечно. Но отсюда не вытекает стимулирующая функция кредита. Кредит либо дешевый, либо дорогой — на это влияют совершенно другие факторы. У кредита, как экономической категории, есть своя ниша — аккумулировать свободные денежные ресурсы и распределить их между потребителями с целью извлечения прибыли в пользу банка, а также свои методы работы, своя система преференций, свои ограничения и формы контроля. Но функций только две, названные выше. Другое дело, что через льготные кредиты оказывается влияние на развитие тех или иных отраслей, фирм, регионов. Но за этим стоит экономическая политика государства, банка, групп людей. К функциям кредита это не имеет никакого отношения. Учитывая сказанное, необходимо понятия и категории финансовой науки России привести в соответствие с общепризнанными в мировой экономике понятиями. Понятие «денежное хозяйство страны» идентично принятому в западной терминологии понятию финансы. Чтобы не запутаться в отечественных учебниках и научной литературе, мы должны выделить две категории — государственные (публичные) финансы и финансы (в широком смысле).

Государственные (публичные) финансы — это система денежных отношений по поводу формирования и использования фондов, необходимых государству для выполнения своих функций. Данной категории присущи три признака, действующих только в совокупности, это:

- *всегда денежные отношения;*

- *денежные отношения, вызванные фактором наличия государства как органа управления;*
- *отношения перераспределения уже распределенного совокупного продукта общества.*

Финансы (в широком смысле) — это система отношений в обществе по поводу образования и использования денежных фондов в соответствии с функциями и ролью категорий, представленных на рис. 1.1.2. Функции и роль каждой из категорий рассмотрены в соответствующих разделах учебника.

Контрольные вопросы:

1. *Назовите причины, порождающие финансы.*
2. *Дайте определение понятия «государственные финансы».*
3. *Охарактеризуйте функции финансов.*

1.2. Финансы в общественном воспроизводстве

1.2.1. Распределение — важнейшая стадия воспроизводственного процесса

Человеческое общество не может существовать без постоянно-го воспроизводства еды, одежды, жилья, социальной сферы. С ростом населения планеты и его урбанизацией, с обострением противоречий как внутри, так и между государствами, с развитием научно-технического прогресса и многими другими факторами воспроизводство среды обитания становится неперенным условием выживания человечества. Мировое разделение труда приводит к неравномерному распределению высокотехнологичных производств, к концентрации финансового капитала в наиболее богатых странах. Более бедные страны занимаются добычей сырья и производством сельскохозяйственной продукции. Но в любом случае содержание воспроизводственного процесса не изменяется. Меняется место концентрации прибавочного продукта. Через финансовый, банковский и ценовой механизмы основная доля прибыли оседает в наиболее развитых странах, позволяя им и дальше осуществлять распределение в свою пользу.

Процесс воспроизводства включает четыре стадии: производство, обмен, распределение, потребление.

Эти стадии обязательны для воспроизводства, и хотя бы без одной из них процесс воспроизводства будет прерван. Каждая стадия воспроизводства обслуживается одной или несколькими экономическими категориями. Участие категорий в воспроизводственном процессе может быть прямым и опосредованным. Так, це-

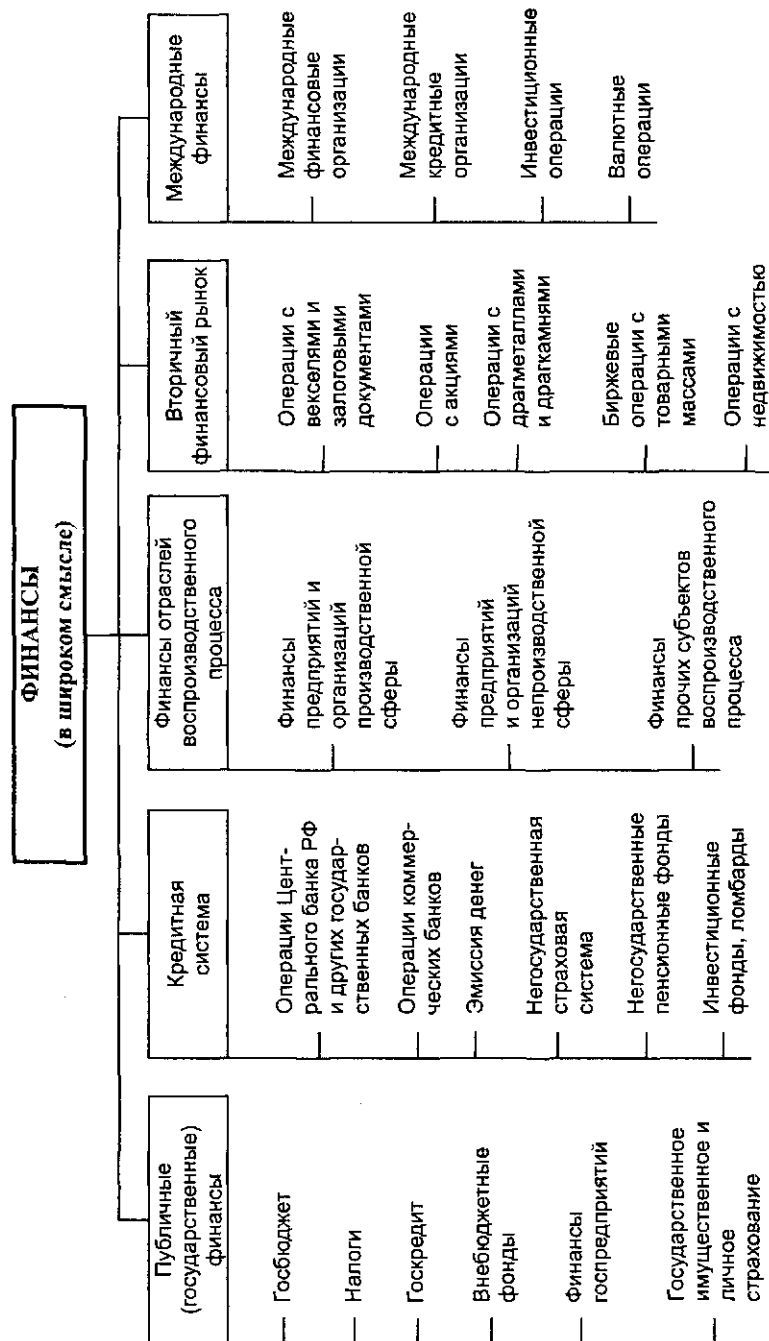


Рис. 1.1.2. Совокупность денежных отношений, определяемых понятием «финансы (в широком смысле)»

на является, наряду с такой категорией, как товар, центральной в обслуживании стадии обмена. Но воздействие цены непосредственно проявляется на стадии потребления, хотя эту стадию воспроизводства обслуживают другие экономические категории. Если исходить из общественного назначения государственных финансов (формирование и использование денежных фондов, обеспечивающих выполнение государством своих функций), то наиболее значительна их роль на стадии распределения. На этой стадии воспроизводственного процесса активнее проявляются все общественные интересы, соответственно и все противоречия общества.]

Из совокупного общественного продукта (СОП), идущего на потребление, в первую очередь выделяется доля, предназначенная для возмещения предметов и орудий труда, использованных в предшествующем цикле воспроизводства. Эта доля обеспечивает воспроизводство в том же объеме и в новом цикле воспроизводства. Оставшаяся часть распределяется между владельцем средств и рабочими. Пропорции распределения складываются веками, и каждая из сторон находится в непрерывном противостоянии в попытке увеличить свою часть. Итак, вся вновь созданная в обществе стоимость проходит первую стадию распределения, а затем стадии обмена и потребления. Каждый участник воспроизводственного процесса делит свою часть дохода на *фонд потребления* и *фонд накопления*. Но еще до этой стадии в распределительный процесс вмешивается государство, изымая из индивидуальных и коллективных доходов свою долю, используя такие экономические инструменты, как налоги, займы, страховые платежи.

Следует отметить, что общество участвует в определении порога изъятия части дохода. Оно пытается определить границы деятельности государства через общественные организации, партии и т.п., путем формирования законодательной и исполнительной власти. Государство также пытается расширить сферу своего действия. Чем шире его функции, тем на большую сумму доходов членов общества оно претендует. В связи с этим изменяются и пропорции потребления. Так, если государство берет на себя часть расходов на просвещение, здравоохранение, социальное обеспечение, то это отражается на цене рабочей силы и, следовательно, на уровне оплаты труда.

Здесь важно понять тенденцию — *чем выше доля общественных фондов потребления, тем ниже доля личных фондов потребления*. В теории финансов не прекращаются споры о сравнительной эффективности государственного участия в воспроизводственном

процессе. Для каждого государства в определенное время необходимо вырабатывать конкретные рекомендации, исходя из понимания того, что, повторим еще раз — чем богаче население страны (не отдельные личности, а широкие слои), тем богаче и само государство. Ведь высокий уровень дохода создает высокий потребительский спрос, оздоравливающий экономику. Соответственно растет налогооблагаемая база и увеличивается доля накоплений. Накопление составляет основу ссудного капитала, что, в свою очередь, способствует расширенному воспроизводству и научно-техническому прогрессу.

В странах, чьи правительства ограничивают через налоги личные доходы, экономика не имеет базы роста. Через определенное время они попадают в зависимость от более богатых стран, поскольку сужение внутренних источников покрывается внешними заимствованиями. Источником же погашения внешних долгов выступают только налоги и государственное имущество. Наглядный пример страны с такой нерациональной системой организации финансов — современная Россия. Так, за пять последних лет ее внешний долг возрос наполовину.¹ Экономика, вопреки заявлениям руководителей страны, пока не имеет базы роста.

Изменение производственных отношений в современной России, когда сложнейший хозяйственный механизм планово-регулируемой экономики в одночасье был переведен на рыночные основы, не могло не привести к нарушениям хозяйственных связей, потере рынков сбыта практически во всех отраслях хозяйственной деятельности. При отказе от хозяйственно-организующей функции государство не только не уменьшило свои собственные расходы, а во многих случаях еще и увеличило свои потребности. В этих условиях механизм распределения и перераспределения доходов общества вступил в прямое противоречие с механизмами воспроизводственного процесса, что послужило еще одной причиной экономического спада в стране. Ведь при снижении доли реальных доходов субъектов воспроизводственного процесса сужается сфера обмена и потребления. Тогда и процесс производства не может возобновляться в прежних объемах.

Отрицательное влияние на воспроизводственный процесс оказала и политика Центрального банка России, когда ставки банковского процента достигли астрономического уровня — 240%. При мировом уровне рентабельности ниже 10% на капитал российский производитель, даже без учета налогов, должен был обеспе-

¹ Подробнее см. п. 3.2.

чить рентабельность производства на уровне 250%. Это возможно только при помощи волшебства. Можно назвать целый ряд мероприятий, приведших к разбалансировке воспроизводственной системы России (в частности, и со стороны государства — через принадлежащие ему железные дороги и энергетику). Все они показывают роль государства в распределительном процессе, осуществляемую через финансы и другие механизмы. Если нарушаются сбалансированные границы вмешательства государства в распределительный процесс, нарушается и весь воспроизводственный процесс. Все это можно назвать структурной перестройкой экономики и созданием рынка труда. Но если во избежание социального взрыва государство должно брать на себя значительные дополнительные обязательства по поддержанию бедных слоев населения, то это свидетельствует о нарушении нормальных воспроизводственных процессов. Впрочем, **задача финансовой науки — не критика экономической политики государства, а выработка рекомендаций по совершенствованию финансов.**

В условиях полной замены централизованной плановой системы рыночным механизмом не могла сохраниться старая распределительная система. Но при создании новой системы надо учитывать состояние технологии отечественной промышленности, структуру промышленности, конкурентоспособность и другие факторы. Копировать системы других стран могут позволить себе слаборазвитые страны, не имеющие собственной истории государственности и науки. А Россия — страна с тысячелетней историей, не должна лишь послушно перенимать чужой опыт (даже очень хороший), абсолютно игнорируя свой собственный.

1.2.2. Роль и место финансов в процессе распределения

[Выбирая для анализа распределения воспроизводственный процесс, мы не должны забывать, что в реальном движении капитала нельзя ограничиваться только сферой материального производства. Более того, мы должны понимать, что капитал не признает национальных границ, чему способствует не только специфика биржевой и банковской сфер, но и широкое развитие транснациональных компаний. Вместо совокупного общественного продукта можно было бы выбрать для анализа валовой внутренний продукт. Оба показателя обладают своими достоинствами и недостатками. Так, в валовой продукт не включаются материальные затраты на производство продукции. В то же время, в совокупный общественный продукт не входят непроизводственные услуги, на долю которых в высокоразвитом обществе приходится более трети

затрат общества. Однако если исходить из позиции многоступенчатости распределения, то предпочтительным выглядит показатель «совокупный общественный продукт», поскольку он более полно отражает важнейшую сферу воспроизводственного процесса — сферу материального производства.

Совокупный общественный продукт состоит из двух основных частей:

- **стоимости израсходованных на производство продукции средств производства** (орудий труда и предметов труда), обозначаемой в политэкономии символом C ;
- **национального дохода** (стоимости рабочей силы и прибавочного продукта), соответственно обозначаемых символами V и m ;

Надо сразу же оговорить условность всяких схем и формул, ибо в реальной жизни нет места теоретической очередности и последовательности операций. Так, чтобы организовать производство, надо воспользоваться либо государственными субсидиями, либо банковским кредитом, которые формируются за пределами материального производства. Безусловными в финансовой системе являются налоги. Чтобы разобраться в их механизме, мы прибегаем к условному примеру распределения совокупного общественного продукта. Возмещение из стоимости СОП израсходованных средств производства (в виде амортизации, закупки новых материалов, сырья, полуфабрикатов, приобретения топлива и электроэнергии и т.п.) нельзя относить к процессам распределения. Это возмещение вызвано необходимостью воспроизводства, без чего, как уже отмечалось, общество не может существовать. Однако формально это — процесс распределения СОП.

Если бы сферу материального производства можно было принять за изолированную систему, то дальнейшее перераспределение (ибо только так можно обозначить распределение уже распределенного) свелось бы только к уплате налогов из V и m . Однако в реальной сфере распределения участвует не только государство (через систему налогов), но и сфера услуг, образования, здравоохранения, банковская система и т.д. Государство, сформировав свои доходы, выплачивает, в частности, зарплату работникам бюджетной сферы. Последние тоже платят налоги, идущие на формирование доходов государства. Из личных доходов граждане оплачивают различные услуги, производят взносы в страховые фонды, погашают проценты за пользование кредитами. Получившие доход за оказанные услуги и т.д. предприятия также выплачивают налоги, которые идут на формирование доходов государства. Далеко

не все отношения распределения являются финансами. Но вне пределов распределения нет финансов.

После первой стадии распределения, когда СОП распределяется на C и $V + m$, наступает вторая стадия, когда национальный доход ($V + m$) делится на фонд накопления и фонд потребления.

Фонд накопления состоит из двух частей, предназначенных для расширения воспроизводства и образования резервных фондов. На этой стадии участие финансов проявляется через государственные вложения в экономику и создание государственных резервов и страховых фондов. Этой стадии предшествует стадия формирования фондов. Но очередностью можно пренебречь. Тем более что все доходы и расходы производятся в пределах бюджета, утверждаемого до начала года. Бюджет во всех цивилизованных странах имеет силу закона, что позволяет при изучении закономерностей распределительного процесса не обращать внимания на последовательность доходов и расходов. В реальной действительности часто происходит опережение расходов, т.е. необходимость произвести расход наступает раньше, чем сформированы доходы. Для решения проблем несовпадения расходов и доходов по срокам используется механизм государственного кредита. Соотношение между фондами накопления и потребления очень индивидуально как во времени, так и для отдельных субъектов воспроизводственного процесса, включая государство. На уровень потребления оказывают влияние такие факторы, как уровень технологии, коммуникации, государственное устройство, авторитет партий, движений и многие другие. Так, в Советском Союзе нельзя было даже представить себе влияние профсоюзов на повышение оплаты труда, не говоря о забастовках и других формах воздействия рабочего движения в защиту классовых интересов.

Точно так же невозможно определить и тенденции в соотношении между фондами накопления и потребления. При достаточно высоком уровне фондов потребления возрастает доля накопления во внепроизводственном секторе, т.е. растут личные накопления. Если относительная доля потребления в национальном доходе более низкая, растут корпоративные накопления. Это понятно, поскольку весь созданный национальный доход есть не что иное, как вновь созданная стоимость. В основе всего воспроизводственного процесса лежит уникальная особенность товара «рабочая сила». Рабочая сила как товар обладает свойством создавать стоимость, превышающую затраты на ее воспроизводство. Этим свойством не обладают остальные компоненты производства — орудия труда и предметы труда.]

[В свою очередь, **фонд потребления** также состоит из двух частей: **фонда общественного потребления** и **фонда личного потребления**. Соотношение между ними по отдельным государствам зависит от государственного устройства, традиций и т.д. Так, где у власти стоят коммунистические или социалистические партии, фонд общественного потребления превалирует в общей величине фондов потребления. Ведь через фонды общественного потребления государство организует финансирование просвещения, здравоохранения и социальную помощь. Доля общественных фондов потребления достаточно велика и в других государствах, поскольку через эти фонды осуществляется финансирование расходов на управление, оборону, поддержку промышленности, сельского хозяйства и т.п. Здесь важно отметить, что формирование и использование фондов общественного потребления обслуживают финансы. Никакая другая экономическая категория не принимает непосредственного участия в этом процессе. Но это не следует понимать дословно. Ведь система бухгалтерского учета, например, создает предпосылку для определения величины налогов и отчислений, а система цен и амортизационных отчислений влияет на сумму прибыли. Однако непосредственный процесс формирования и использования общественных фондов потребления обслуживается только финансами.

Основная часть фондов общественного потребления реализуется через бюджет государства. Часть этих фондов идет на формирование фондов социального страхования и социального обеспечения. В большинстве стран с рыночной экономикой в формировании фондов социального страхования и социального обеспечения принимают участие своими платежами как работодатели, так и работники наемного труда. В последнем случае на формирование фонда общественного потребления направляется часть фонда личного потребления. Оставшаяся часть **фонда личного потребления** делится на две части: **фонды личных накоплений** и **фонды потребления**. И именно эти две части фонда личного потребления и создают условия для функционирования товарного механизма. Индивидуальный спрос создает предпосылки для развития товарного производства.

Соотношение между фондами потребления и накопления и их физические величины во многом определяют темпы развития государства в условиях рыночной экономики. Если государство изымает в виде налогов значительную часть первичных доходов, то тем самым оно сдерживает развитие экономики. Все дело в специфике государства как органа управления — его расходы либо избыточны (там где речь идет о финансировании расходов государ-

ственного аппарата), либо неэффективны (в части расходов на экономику), либо нерациональны (расходы на социальную сферу обходятся слишком дорого и не стимулируют воспроизводство рабочей силы). Если государство изымает в виде налогов более 30% национального дохода, оно не оставляет экономике внутренних резервов для роста и модернизации. Доля налогового изъятия может быть и выше, но в этом случае затраты на воспроизводство рабочей силы государство частично должно брать на себя. При высоком налоговом пороге расходы на сбор налогов относительно возрастают, поскольку усиливаются тенденции уклонения от налогов.]

1.2.3. Взаимосвязь финансов и других важнейших экономических категорий

На современной стадии развития общества, когда товарно-денежные отношения носят всеобщий характер, основные экономические категории приобрели всеобщий доступный характер. Понятия «заработная плата» и «налог» воспринимаются всеми однозначно. При этом никто не задумывается об их взаимосвязи и зависимости. Например, в современной России зависимость между этими понятиями очень тесная: *чем выше налоги, тем меньше заработная плата* (во внебюджетной сфере), *чем выше заработная плата, тем больше налог*. Налоговая система в России построена таким образом, что величина налогов зависит не столько от эффективности работы и прибыльности предприятия, сколько от общей суммы оплаты труда и объема продаж. Но если все же предприятие добьется прибыли, то налог на прибыль достигает 30%. На заре перестройки, когда слух советского человека неприятно резал термин «кооператоры», ограничение выплат заработной платы через систему налогов воспринималось обществом достаточно равнодушно. Но когда остальные предприятия также стали отчислять налоги и другие платежи в размере 50% от фактического фонда оплаты труда, все стали понимать взаимозависимость налогов и заработной платы. А когда государственный сектор сократился и размер заработной платы упал ниже прожиточного минимума, людям пришлось думать о приработке — второй работе. Именно к этому времени относится введение налоговых деклараций и уголовной ответственности за уклонение от уплаты налогов, за сокрытие доходов. Следует отметить, что *налог — это важнейший финансовый инструмент*. Государство вводит те или иные налоги с целью увеличения своих доходов.

Языковые различия и национальные традиции приводят иногда к терминологической путанице в экономической науке. В англ-

лоязычной литературе биржевого маклера называют финансистом. В России финансистами называют банкиров. Вероятно, это не носит принципиального характера. Однако в науке подобная путаница может вызвать различные коллизии. Так, двое ученых, рассуждая о финансах, могут на самом деле подразумевать совсем разные экономические понятия.

Финансы и кредит как экономические категории тесно взаимосвязаны. Кредит, в чистом виде понимаемый как банковский кредит, не зависит от государства. Его роль в воспроизводственном процессе достаточно определена — это способ покрытия временно-го разрыва между доходами и расходами, способ покрытия потребностей на модернизацию производства и т.д. Но в то же время кредит — это важнейшая форма покрытия дефицита бюджета и бюджетного кассового разрыва (когда необходимы услуги банков для покрытия расходов бюджета до поступления очередных доходов). В свою очередь, если бюджетные средства хранятся на счетах коммерческих банков, то это важнейший ссудный источник для банков. Кредит отличается от финансирования своей возвратностью и платностью. В то же время в обоих случаях это движение денежных средств. И кредит и финансы не выходят за рамки денежных отношений. (Даже товарный кредит имеет денежную основу и форму.) В отдельных государствах кредитное регулирование со стороны государства приобретает форму, делающую взаимозависимость финансов и кредита еще более тесной. Так, в России при расчете налога с прибыли расходы на пользование кредитом включаются в необлагаемую часть на основе утверждаемой Центральным банком Российской Федерации ставки рефинансирования. Чем выше ставка рефинансирования, тем меньше и налог на прибыль.

Цена как экономическая категория становится важнейшим инструментом формирования доходов государства при планово-регулируемой экономике. В рыночной экономике цены служат определяющим показателем при расчете пенсий, пособий и даже минимальной оплаты труда. *Если государство не прибегнет к регулированию цен, оно вынуждено будет корректировать социальные выплаты и увеличивать минимальную оплату труда.* В большинстве стран государство прибегает к регулированию цен на важнейшие товары, имеющие социальное значение. Цены используются государством при таможенном регулировании и изъятии таможенных доходов. Так, в России по многим товарным группам таможенные пошлины взимаются не по цене покупки, а по нормативным ценам, значительно превышающим фактические. Следовательно, возрастают доходы бюджета (и цены на внутреннем российском рынке).

Все перечисленные категории имеют денежный характер, денежную природу, и подчас отвечают признакам двух и более категорий. Так, **заработная плата** вполне обоснованно может быть названа денежной выплатой, т.е. **деньгами**. Но мы понимаем, что это не просто деньги, а деньги, полученные в обмен за труд.

Налог — это тоже деньги, которые мы безвозмездно отдаем государству по действующим законам. Неисполнение закона влечет за собой санкции. Но, кроме того, налог — это ещё часть наших доходов и зарплаты. В свою очередь, и операции по выпуску (эмиссии) денег являются доходным источником государства.

Все перечисленные категории объединяет их денежная природа. Отличаются они друг от друга своими функциями, назначением. При этом различить категории возможно, только если рассматривать всю совокупность признаков. В частности, государственными финансами мы считаем денежные отношения в обществе, возникающие в связи с фактом наличия государства и носящие неэквивалентный характер. Вне сферы распределения финансов нет. **Как только финансы прошли сферу перераспределения, они приобретают признаки других экономических категорий.**

Контрольные вопросы:

- 1. Назовите стадии процесса воспроизводства.*
- 2. Какова роль финансов в процессе распределения?*
- 3. Приведите отличия следующих экономических категорий: финансы, деньги, кредит, цены, заработная плата.*

1.3. Система финансов, ее звенья

Система финансов в целом — это совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются различные денежные фонды. Понятие «система финансов» является развитием более общего понятия «финансы» в широком смысле. Необходимость выделения отдельных звеньев системы финансов вызвана различием в участии субъектов экономических отношений в образовании, распределении и перераспределении ВВП, формировании и использовании доходов. Каждому звену системы финансов присущи свои специфические формы и методы образования и использования денежных фондов и доходов. Например, сфера финансов предприятий обслуживает материальное производство, создание ВВП, его распределение внутри предприятий и перераспределение части ВВП в бюджет и внебюджетные фонды. Через государственный бюджет мобилизуются ресурсы в

централизованный фонд государства с дальнейшим перераспределением между экономическими регионами, отраслями, социальными группами населения.

В учебниках советского периода в структуре системы финансов выделялись обычно две подсистемы: финансы предприятий и отраслей народного хозяйства и общегосударственные финансы. Иногда к ним добавляли, как отдельную подсистему, государственный кредит. Сравнительно простая система финансов СССР соответствовала его экономическому базису и проводимой финансовой политике. Проведение рыночных реформ в России, осуществление принципиально новой экономической и финансовой политики объективно обусловили выделение новых звеньев финансовых отношений.

Следует иметь в виду, что первичные доходы сферы финансов частных и государственных предприятий, а также доходы граждан создают основу системы финансов любого государства. И это не только теоретическое положение, поскольку вся совокупность этих ресурсов отражается в сводном балансе финансовых ресурсов России. В целом, вся система финансов состоит из *двух укрупненных подсистем*:

- 1) государственных и муниципальных финансов,
- 2) финансов хозяйствующих субъектов.

Эти укрупненные подсистемы в зависимости от конкретных форм и методов формирования доходов и денежных фондов, в свою очередь, делятся на более частные подсистемы (звенья), представленные на рис. 1.3.1.

Государственные и муниципальные финансы:

- бюджетная система, которая, в свою очередь, состоит из: федерального бюджета, территориальных бюджетов субъектов федераций, бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов);
- целевые внебюджетные фонды;
- государственный кредит.

Финансы хозяйствующих субъектов:

- коммерческие предприятия и организации;
- финансовые посредники (кредитные организации, частные пенсионные фонды, страховые организации и другие финансовые институты);
- некоммерческие организации.

Рассмотрим сферы финансовых отношений отдельных звеньев системы финансов России. Бюджетная система Российской Федерации претерпела коренные изменения в 1991 году. До этого госу-

дарственный бюджет РСФСР, как и других союзных республик, включался в государственный бюджет СССР. В него наряду с республиканским бюджетом входили бюджеты административно-территориальных образований на территории республики. Государственный бюджет СССР состоял из союзного бюджета, государственных бюджетов 15 союзных республик и бюджета государственного социального страхования. В союзном бюджете концентрировалось до 48-50% всего объема ресурсов государственного бюджета. Соответственно, на бюджеты союзных республик приходилось 52-50%, в т.ч. около 35% сосредоточивалось в республиканских бюджетах республик и около 15% — в местных бюджетах.

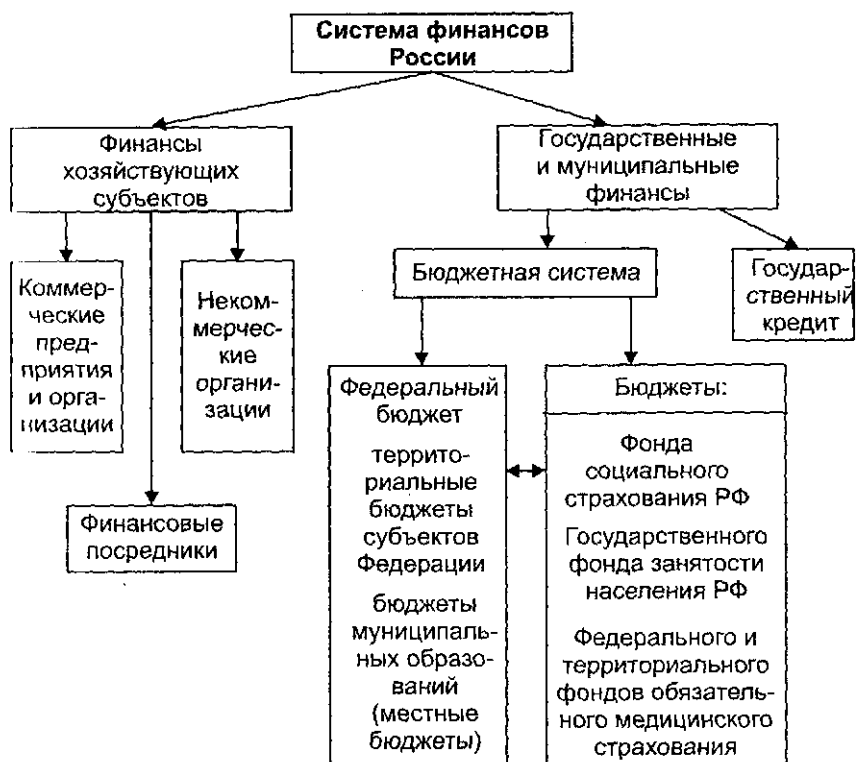


Рис. 1.3.1. Подсистемы и звенья системы финансов

В настоящее время государственная бюджетная система России существенно изменена и включает в себя три автономных звена:

- республиканский (федеральный) бюджет Российской Федерации;

- **бюджеты национально-государственных и административно-территориальных образований** (республиканские бюджеты республик в составе Российской Федерации, краевые, областные бюджеты, областные бюджеты автономных областей, окружные бюджеты автономных округов, городские бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга);
- **бюджеты муниципальных образований** (местные бюджеты).

Современная бюджетная система России определенным образом приблизилась к структуре бюджетных систем западных стран, имеющих федеральное устройство. Тем не менее, сегодняшняя бюджетная система России все еще достаточно противоречива и требует серьезной доработки. В частности, необходимо решение следующих *ключевых проблем*:

- 1) снижение дефицита бюджетов за счет укрепления их доходной базы,
- 2) реструктуризация расходов по приоритетам,
- 3) создание условий для развития бюджетного федерализма,
- 4) совершенствование механизма бюджетного регулирования,
- 5) усиление контроля за эффективностью использования бюджетных ассигнований.

Внебюджетные фонды создаются в различных государствах на определенный срок или действуют постоянно. Их появление в западных странах было связано с необходимостью иметь независимые от принятия или непринятия государственного бюджета целевые источники средств. В первую очередь это касалось удовлетворения таких важнейших «общественных потребностей», как социальное обеспечение, бесплатное здравоохранение, снижение безработицы и ряд других. Аккумуляция и использование средств этих фондов государством производится специфическими формами и методами. Поэтому правомерно их выделение в самостоятельное звено государственных финансов. По признаку целевой направленности использования средств *внебюджетные фонды* можно объединить в *две группы*:

- *внебюджетные фонды социального назначения,*
- *внебюджетные фонды межотраслевого и отраслевого характера.*

Кроме того, образуются *внебюджетные фонды территориального назначения.*

В российской действительности концентрация огромных средств (почти равных федеральному бюджету) в многочисленных *внебюджетных фондах* при ослаблении государственного финансового контроля в ряде случаев привела к неэффективному использованию этих средств, к многочисленным злоупотреблени-

ям (в конце 1993 г. их насчитывалось более 40). В целях усиления контроля за использованием государственных финансовых ресурсов была произведена консолидация части государственных внебюджетных фондов в федеральном бюджете Российской Федерации. Это касалось внебюджетных фондов, доходы которых формировались за счет обязательных платежей предприятий и организаций. Целевая направленность консолидируемых фондов сохранилась. Консолидация не распространяется на государственные целевые *внебюджетные фонды социального назначения*: Пенсионный фонд РФ (ПРФ), Фонд социального страхования РФ (ФСС), Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС), Государственный фонд занятости населения РФ (ГФЗН).

Государственный кредит выделяется в самостоятельное звено государственных финансов, так как ему присущи специфические формы финансово-кредитных отношений по привлечению средств в централизованные фонды государства. Государственный кредит представляет собой особую форму денежных отношений между государством, юридическими и физическими лицами. При этом государство выступает, главным образом, в качестве заемщика средств, а также кредитора и гаранта.

В количественном отношении преобладает деятельность государства как заемщика средств. Операции государства в качестве кредитора, т.е. когда государство предоставляет ссуды или гарантии юридическим и физическим лицам, значительно уже. Тем не менее, в последнее время финансирование из бюджета на условиях возвратности и платности получило широкое развитие в России. Необходимость государственного кредита связана с опережающим темпом роста государственных расходов над возможностями расширения собственной доходной базы, что позволяет обеспечить покрытие запланированных расходов бюджета в условиях его дефицита. Очевидно, что в условиях рыночной экономики, тесной взаимосвязи реализации денежно-кредитной и финансовой политики, традиционное представление о системе звеньев государственных финансов должно быть расширено и в широком, современном его понимании включать и систему Центрального банка.

От общей системы государственных финансов перейдем к более предметному рассмотрению подсистемы финансов хозяйствующих субъектов. **Финансы хозяйствующих субъектов**, или финансы организаций и предприятий различных форм собственности — относительно самостоятельное звено финансов государства. Именно в этом звене формируется основная часть доходов, которая в последующем, в результате перераспределения по установ-

ленным государством правилам, формирует доходы бюджетов всех уровней, а также внебюджетных фондов. В то же время существенная часть бюджетных (финансовых) средств в форме прямого бюджетного финансирования, бюджетных ссуд, гарантий государства направляется на финансирование как текущей, так и инвестиционной деятельности предприятий. В сфере финансов хозяйствующих субъектов следует выделить более частные сферы:

- финансы коммерческих предприятий и организаций,
- финансы некоммерческих организаций.

Финансовые отношения этих двух групп хозяйствующих субъектов имеют свою специфику, связанную с формой организации предпринимательской деятельности, формированием доходов и расходов, владением имуществом, выполнением обязательств. Наряду с рассмотрением финансовой системы как различных сфер финансовых отношений, ее можно представить в институциональной форме — как инфраструктуру различных финансовых институтов, осуществляющих финансовые операции и одновременно являющихся субъектами и объектами управления финансами. Финансовая инфраструктура представлена на рис. 1.3.2.

Общее управление финансами осуществляют высшие законодательные органы власти: Федеральное Собрание — Парламент Российской Федерации и его две палаты: Государственная Дума и Совет Федерации. Конкретные проработки в области финансового законодательства, рассмотрения и утверждения федерального бюджета осуществляет Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам (с теоретических позиций название явно неудачное, т.к. бюджет, налоги — все это относится к финансам). Принимаемые Федеральным Собранием законы (утверждение федерального бюджета, налогового законодательства, хозяйственное законодательство) создают нормативную основу функционирования всей системы финансов.

Для контроля за выполнением финансового законодательства со стороны представительных органов власти организован специальный контрольный орган — Счетная палата РФ, председатель которой назначается Государственной Думой на шесть лет. Сфера деятельности Счетной палаты — контроль за федеральной собственностью и федеральными финансовыми средствами. Счетная палата независима от Правительства РФ и подотчетна Федеральному Собранию РФ.

Наряду с Федеральным Собранием регламентация деятельности финансовой системы осуществляется непосредственно Президентом — в форме указов, многие из которых имеют важное зна-

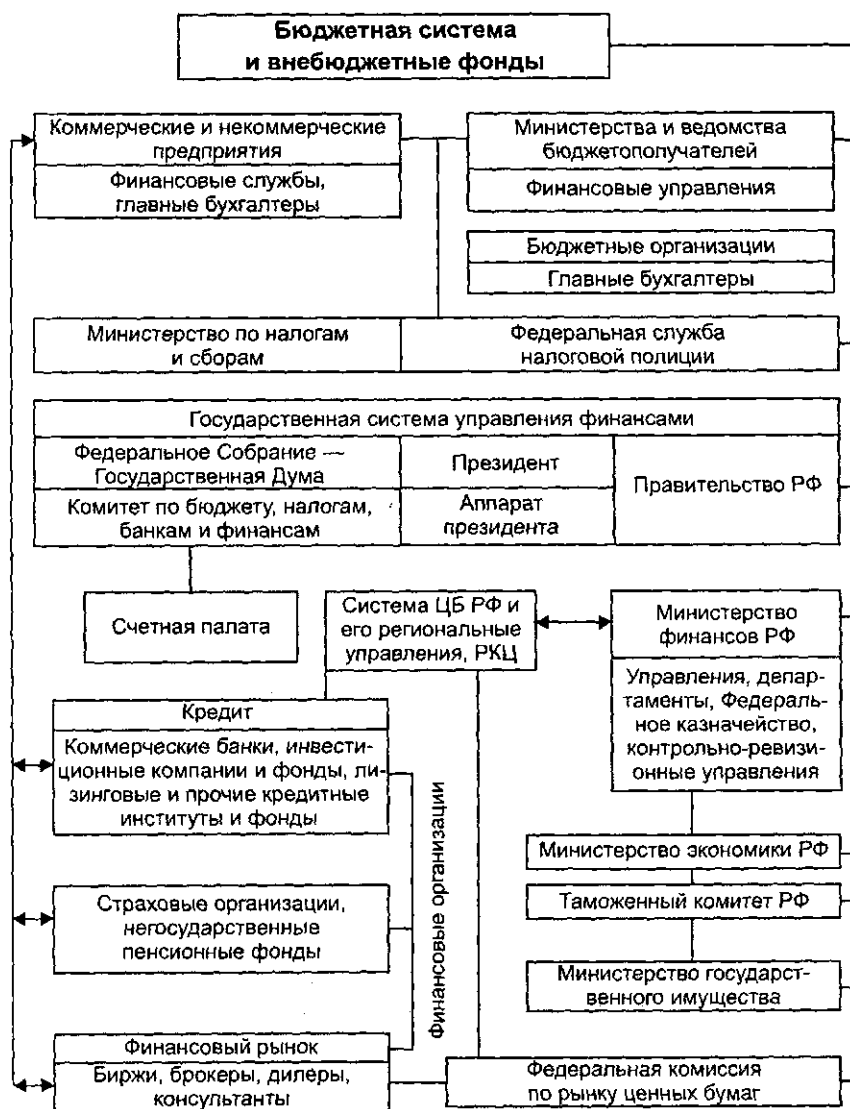


Рис. 1.3.2. Инфраструктура финансовой системы России

чение в регулировании финансовых отношений, особенно в сфере налогов. Правительство также издает постановления и распоряжения, создающие нормативную базу управления финансами. Таким образом, на основе законов, указов Президента и постановлений Правительства реализуется финансовая политика и создается нормативная база финансовой системы. Центральным органом, проводящим финансовую политику и управление финансами, является Министерство финансов Российской Федерации. Оно функционирует в соответствии с Положением о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.03.98 г. № 273.

Министерство финансов РФ является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим проведение единой государственной финансовой, бюджетной, налоговой и валютной политики в Российской Федерации и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. В целях усиления координации деятельности с Министерством по налогам и сборам Российской Федерации и Государственным таможенным комитетом Российской Федерации их руководители входят в состав коллегии Министерства финансов Российской Федерации. Право создавать департаменты в центральном аппарате министерства предоставлено Министру финансов РФ (их сейчас 17¹).

Важнейшими структурными подразделениями Министерства финансов РФ являются департаменты:

- налоговой политики;
- межбюджетных отношений;
- оборонного комплекса и правоохранительных органов;
- макроэкономической политики и банковской деятельности;
- управления государственным внутренним долгом;
- управления государственным внешним долгом;
- международных финансовых организаций;
- отраслевого финансирования и ряд других.

Министерство по налогам и сборам Российской Федерации и Федеральная служба налоговой полиции осуществляют контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью взносов в бюджет всех налогов и обязательных платежей.

¹См. Постановление Правительства РФ от 4.08.98 г. №884 в редакции Постановлений Правительства РФ от 31.10.98 г. №1276 и от 10.06.99 г. №614.

Министерство государственного имущества РФ также имеет непосредственное отношение к сфере финансов. Оно призвано, эффективно управляя государственным имуществом, обеспечивать значительную часть доходов бюджета. Осуществляя программу приватизации, министерство способствует также экономии государственных расходов на дотации неэффективным государственным предприятиям. Кроме того, реализация части национального богатства на открытых аукционах является дополнительным источником поступления средств в бюджет.

Федеральная комиссия по ценным бумагам регулирует финансовый рынок, деятельность фондовых бирж и профессиональных участников фондового рынка, способствует переливу капитала в более эффективные секторы экономики и тем самым развитию доходной базы бюджета.

Система Центрального банка Российской Федерации является важнейшим органом реализации денежно-кредитной и финансовой политики. Одновременно она выполняет регулирующие и контрольные функции по отношению ко всем коммерческим банкам и кредитным организациям.

Непосредственное управление финансами в коммерческих и некоммерческих организациях осуществляют финансовые (бухгалтерские) службы этих предприятий.

В условиях разразившегося в Российской Федерации финансового кризиса первоочередные меры по его преодолению должны быть направлены на обеспечение функционирования финансовой инфраструктуры. Это может быть достигнуто:

- поддержанием «кровеносной системы» финансов — коммерческих банков, которые для «развязки» взаимных неплатежей требуют помощи со стороны Центрального банка РФ (снижения норм резервирования, проведения взаимозачетов по корреспондентским счетам), а также значительной реструктуризации всей банковской системы;
- проведением взаимозачетов по группам предприятий с выдачей кредита под дебетовое сальдо и пополнения оборотных средств предприятиям, выполняющим определенные требования государства по вопросам ценообразования и выпуска необходимой продукции;
- обеспечением жесточайшего контроля за эффективностью всех расходов и недопущением непроизводительной траты средств;
- реформированием налоговой системы.

Контрольные вопросы:

- 1. Дайте определение системы финансов.*
- 2. Какие подсистемы входят в сферу государственных и муниципальных финансов?*
- 3. Расскажите о структуре бюджетной системы РФ.*
- 4. Дайте определение государственного кредита.*
- 5. Назовите звенья финансов хозяйствующих субъектов.*

1.4. Генезис финансов

Общественно-экономические формации отличаются друг от друга производственными отношениями. В свою очередь, новые производственные отношения являются производными от уровня развития производительных сил. Наконец, новым производственным отношениям должно соответствовать и государственное устройство. В конкретном государстве изменения могут происходить не в такой последовательности и зависимости, но общая закономерность от частных случаев не зависит. Каждой общественной формации и, соответственно, государству в этой формации отвечает определенное финансовое устройство. Различия финансов разных общественно-экономических формаций обусловлено следующими причинами:

1. Всякой общественной формации соответствует собственная классовая структура общества. При этом финансы учитывают отношения распределения национального дохода, организуя их перераспределение в пользу государства.

2. В любой общественно-экономической формации финансы подчиняются целям и задачам государства, защищающим интересы господствующего класса.

3. Новый способ производства порождает новую систему хозяйственных отношений. Так, если рабовладельческой и феодальной формациям соответствовали натуральные отношения, то и формирование доходов государства носило преимущественно натуральный характер. Капиталистическое хозяйство является товарно-денежным. Соответственно и формирование доходов государства осуществляется в денежной форме.

4. Если государство как орган управления служит задаче воспроизводства сложившихся производственных отношений и классового строя, то этим же задачам служат и финансы.

5. Опыт XX века учит, что:

а) не бывает государства с четким делением на классы;

б) в одно и то же историческое время существуют государства с разным общественным устройством;

в) переход от одной общественно-исторической формации к другой может продолжаться веками;

г) возможен экспорт не только технологии и общественного устройства, но и финансов.

В условиях преобладания натуральных отношений даже в наиболее развитых странах деньги не выполняли всех своих функций. Соответственно и финансы как система денежных отношений не могли носить всеобщего характера. Поскольку нет достоверных данных о хозяйственном устройстве первобытно-общинного строя, то можно только предположить, что в отсутствие постоянного государственного аппарата не было и системы формирования доходов и расходов такого государства. По мере формирования государственного аппарата, расширения его функций, особенно при создании постоянных войск, введении фортификационного и дорожного строительства, возрастает роль финансов. Основными источниками доходов рабовладельческих государств являются контрибуции, военная добыча, натуральные налоги и личные повинности. Возможно, в конкретном государстве какие-то группы населения и платили денежный налог в определенное время. Но в целом для рабовладельческой формации денежный налог мог носить лишь случайный характер. Не могли денежные налоги превалировать и при феодализме с его натуральной формой ведения хозяйства.

Важно понять, что финансы как экономическая категория приобретают всеобщий характер лишь с переходом общества на товарно-денежные отношения. Но даже в этом случае сохраняются методы покрытия потребностей государства, не носящие денежного характера. Классический пример — всеобщая воинская обязанность. Исторический характер финансов позволяет сделать вывод, что любое государство создает систему формирования и использования фондов, необходимых для реализации своих функций. Методы и формы образования и использования фондов могут существенно отличаться друг от друга. Однако источники образования фондов всегда ограничены, и ни одно правительство не может изобрести новых источников доходов для покрытия своих нужд. Речь идет не о форме изъятия, а об объекте обложения. Таковыми объектами всегда выступают имущество и доход. Что касается форм изъятия, то уже в античных греческих государствах наряду с прямыми возникают косвенные налоги. Прямые налоги взимались с владельцев земли и скота. Во время войны вводился по-

имущественный налог. Косвенные налоги выступали в форме таможенных пошлин и налогов на торговлю.

В Римской империи вводятся денежные выплаты в армии (для наемников, офицеров). Эти, а также другие потребности (организация зрелищ, помощь безработным гражданам) требовали денежных затрат. Поэтому в дополнение к военной добыче и контрибуциям вводятся денежные налоги. Первым таким налогом был налог на покупку и продажу раба. Взимался налог (в размере 1%) за продажу непродовольственных изделий. Во время войны каждый гражданин платил чрезвычайный налог на имущество. Был введен налог с наследства в размере 5%. Феодализм как общественный строй развивался либо на основе рабовладения, либо патриархального строя. Но это существенно не повлияло на сам общественный строй, основанный на частном владении землей и закреплении крестьян. Где нет крепостных крестьян, там нет феодализма.

Роль централизованного правительства и его функции определялись в каждой стране влиянием феодалов. В пределах своих вотчин феодал устанавливал свою систему налогов. Центральная власть могла вмешиваться в хозяйственную жизнь, в частности, облагать налогами население только в согласованных с феодалами границах. В Европе феодальная раздробленность впервые была преодолена через ослабление рыцарства, вызванное крестовыми походами. Война между отдельными странами укрепляла королевскую власть, больше остальных обогащавшуюся в результате войн. Кроме уплаты обычных податей, шедших на содержание земледельцев, крестьяне выполняли многочисленные повинности, связанные со строительством дорог, крепостей, дворцов, службой в армии. Ремесленники платили налоги феодалу и городским властям не только своими изделиями, но и деньгами. Торговцы платили транзитные и прочие пошлины, кроме платежей с доходов и дарений феодалу.

В раннем средневековье каждый правитель устанавливал свои налоги и подати. Ни о какой унификации податей и налогов даже внутри государства не могло быть и речи. Укрепление абсолютизма и развитие производительных сил стали причиной перехода к денежным налогам. Чем выше товарные отношения в обществе, тем больше доля денежных налогов. Особенно велика в развитии финансов роль городов, этого локомотива товарно-денежных отношений. Пожалуй, единственной общей чертой среднего и позднего феодализма можно считать наличие откупной системы. Откупщики уплачивали в казну оговоренную сумму, оставляя себе значительный доход. Откупщики, купцы, цеховые ремесленни-

ки — вот главные заинтересованные лица в замене феодальных отношений буржуазными.

Откупная система налогообложения позволила сосредоточить значительные денежные ресурсы в руках откупщиков. Они становились первыми собственниками заводов, фабрик и банков, первыми представителями буржуазии. Различные налоговые льготы и преференции, оградительные таможенные пошлины и налоговый иммунитет позволяли накапливать капитал. С развитием производительных сил он устремился в нарождавшуюся промышленность, способствуя развитию капиталистических отношений. И, наконец, правительство, ведя бесконечные феодальные войны, выступало крупнейшим заказчиком вооружения, фортификационных сооружений и флота, позволяя за счет перераспределения национального дохода через налоговую систему накапливать капитал в промышленности. Накоплению капитала способствовали и колониальные завоевания, стимулируя развитие отечественной промышленности, т.е. создавая условия для укрепления буржуазии.

Развитие городов и промышленности требовало притока рабочей силы. Увеличение доли рабочих в общей численности населения сокращало сферу натуральных отношений в обществе. Все это в совокупности способствовало развитию капиталистических отношений. Завоевание власти буржуазией означало в итоге падение монархии либо лишение ее властных полномочий. С приходом к власти буржуазия стремится не к ослаблению налогового гнета, а к ликвидации привилегий феодалов и к переложению налогов на трудящихся. Общее налоговое бремя в государстве не облегчается. Под влиянием разнодействующих факторов буржуазия обеспечила себе возможность дальнейшего накопления капитала и приращения своих прибылей.

С ликвидацией национальных границ движения капитала основными инструментами такой ситуации становятся банки, биржи и колониальные войны. Буржуазия выступала яростным защитником рабочих своей страны, перенеся тяжесть эксплуатации на рабочих завоеванных колоний. Встречная борьба рабочего класса за свои доходы приводит к возникновению новых финансовых институтов, способствующих дальнейшей концентрации капитала в руках буржуазии. Речь идет о системе медицинского и социального страхования, страхования имущества и жизни. Во всех странах буржуазия через государство концентрирует в своих руках значительную часть налогов через заказы на вооружение, транспортное строительство, строительство жилья и т.п.

С развитием капитализма как системы, основанной на частно-предпринимательских принципах, наблюдается усиление процесса международного разделения труда и концентрации на этой основе капитала в наиболее развитых странах. Государство всегда играет решающую роль в усилении позиций национальной буржуазии, используя для этого не только налоговые льготы и правительственные заказы, но и таможенное обложение, систему льготных кредитов, выкуп нерентабельных предприятий и целых отраслей, финансирование непроизводительной инфраструктуры и т.д. В периоды экономических кризисов и стагнации экономики государство активизирует свою роль регулятора, манипулируя налогами, кредитами и заказами. Классическим примером может служить политика американского правительства во время кризиса 1929 года.

Сегодня трудно назвать автора, который ввел в обиход термин «финансы». Авторство этого термина можно оставить за французским ученым Ж. Боденом, который в 1577 году издает работу «Шесть книг о республике». Из французского языка термин «финансы» перешел во все языки мира. Встречается в литературе и недоказанная точка зрения о латинском происхождении этого термина. В этом издании термин «финансы» используется для обозначения системы отношений между государством и остальными субъектами воспроизводственных отношений. С сегодняшних позиций эти отношения чаще всего нельзя отнести к финансам, поскольку они не носили денежного характера. Однако экономическая суть натуральных налогов и личных повинностей в экономических формациях с преобладанием натуральных отношений та же, что и суть денежных налогов в экономических формациях с развитыми товарно-денежными отношениями.

Первым европейским автором работы, посвященной финансам, был Ксенофонт (430—355 гг. до н.э.). Его работа называется «О доходах Афинской республики». Не вдаваясь в подробный анализ содержания работ отдельных авторов, назовем древнейших авторов сочинений в области финансов.

У Аристотеля (384—322 гг. до н.э.) основные воззрения в области финансов изложены в работе «Афинское государственное устройство».

Науке известно имя арабского ученого Кодама, который в 948 году н.э. написал сочинение о налогах.

Длинный список европейских ученых, занимавшихся проблемами финансов, возглавляет Ф. Аквинский (1225—1274 гг.). Он впервые сделал попытку обосновать право короля на сбор налогов с подданных.

Первыми авторами работ по финансам были итальянцы Ф. Петтарка, Д. Караф, Бернардо, Ф. Гвиччардини, Дж. Ботеро, Н. Макиавели и др.

В XVII веке наиболее значительный вклад в теорию финансов внесли английские ученые. Среди них такие авторы, как Т. Мен, Дж. Локк, Т. Гоббс, Гаутон.

В XVII—XVIII веках обогатили финансовую науку немецкие ученые Л. фон Секендорф, С. Пуфендорф, И. Юсти и И. Зонненфельс, которых в литературе относят к представителям немецкой школы камералистики.

Иоганн Юсти в работе «Система сущности финансов», изданной в 1746 году, обобщил высказывания представителей школы камералистики о финансах. В этой работе впервые разграничиваются финансовая наука и финансовая политика.

К XVII веку европейская наука обогатилась за счет налаженного обмена информацией.

Предшественники физиократов изучают экономику. В их трудах затрагиваются различные аспекты финансов. Среди авторов можно назвать Т. Гоббса, Дж. Локка, Д. Юма, В. Петти, Г. Баугильбера, С. Вобана, Дж. Стюарта.

Именно Вильям Петти (1623—1687 гг.) с его сочинением «Трактат о налогах и сборах» считается родоначальником буржуазной политэкономии.

К XVIII веку относится зарождение и развитие классической политэкономии. Представители этой школы не выделяли финансы из политэкономии, не считая ее самостоятельной наукой. При всем разнообразии уровня, объема и стиля работ авторов этой школы (французы А. Тюрго, Ф. Кенэ, В. Мирабо, англичане А. Смит и Д. Рикардо), учение о финансах представителей классической школы можно свести к следующим четырем основным положениям:

- государство необходимо, поскольку оно охраняет «естественный порядок» от зависти и покушений;
- содержание правительства должно быть дешевым, так как расходы на управление государством являются непроизводительными;
- государство не может нарушать «естественный порядок», т.е. право собственности и конкуренции, путем установления ограничительных таможенных пошлин и монополий и не должно вмешиваться в хозяйственную жизнь страны;
- государством должны соблюдаться основные принципы налогообложения:

- налоги надлежит платить всем в соответствии со своими доходами (это положение направлено против налогового иммунитета духовенства и дворян);
- налог следует точно определить заранее;
- налог необходимо взимать в удобное для плательщика время;
- взимание налогов должно быть дешевым.

Победа капиталистической системы над феодальной породила выдвижение экономических школ и воззрений, в той или иной мере защищавших новые производственные отношения. В советской историографии эти представители экономической науки были объединены в группу вульгарных экономистов, поскольку они излагали преимущественно вопросы формирования доходов государства, правильно считая, что анализ расходов мог создать негативное представление о буржуазных правительствах. Наиболее видный представитель этой школы — *Дж. Милль*, издавший в 1848 году свой труд «Основы политической экономии». Из ученых-финансистов конца XIX века следует упомянуть француза *П. Ле-руа-Болье*, опубликовавшего в 1877 году курс финансовой науки, и англичанина *К. Бастбла*, написавшего книгу «Публичные финансы» в 1892 году. Из ученых XIX века наибольший вклад в развитие теории финансов внес *К. Рау*, издавший в 1826—1832 годах курс политэкономии, третья часть которого была полностью посвящена финансам. На русском языке работа К. Рау «Основные начала финансовой науки» была опубликована в 1867 году и оказала существенное влияние на развитие финансовой науки России.

Не получили особой известности сочинения немецких ученых о финансах, изданные в первой трети XIX века: Содена (1811), Якоба (1821), Мальхуса (1830), Шена (1832). Однако эти работы значительно повлияли на мировоззрение *Л. фон Штейна*, впервые включившего в понятие «финансы» местные финансы, а также классика финансовой науки *А. Вагнера* (основная работа А. Вагнера «Наука о финансах» была опубликована в 1880 году). Из видных ученых-финансистов конца XIX века следует назвать австрийца *Э. Сакса*, итальянского ученого-финансиста *Ф. Нитти*, американца *Э. Селигманна* и наконец итальянского ученого *Л. Косса*, работа которого «Основы финансовой науки» была напечатана в 1869 году (на русском языке — в 1900 году). Воззрения финансистов XX века достаточно подробно изложены в специальной литературе. Для нас же более важно рассмотреть генезис содержания понятия «финансы» в отечественной литературе.

Литература по отечественной финансовой науке стала библиографической редкостью. В советское время финансовой науке России не уделяли должного внимания. Первым русским автором сочинения в области финансов был *Иван Семенович Пересветов*, живший при Иване Грозном. Он выступал за увеличение доходов казны с целью усиления военной мощи государства, за централизацию ресурсов государства и сокращение расходов на систему наместничества, за отмену института мытарей.

С XVII века до нас дошли работы Юрия Крижанича и Григория Котошихина. *Юрий Крижанич* свои взгляды на совершенствование финансовой системы России изложил в ряде работ, главной из которой является «Разговоры об владетельству» (более известное название этой работы «Политика»)¹. Крижанич в своей работе широко использует рассуждения и высказывания европейских авторов по экономическим и финансовым вопросам и «привязывает» их к потребностям России. Основное внимание он обращает на различные способы обогащения государства, которые делит на две группы — «правильные» и «неправильные» способы обогащения, подчеркивая, что эти способы давно известны в мире и новых придумать нельзя.

Прогрессивность взглядов Крижанича выражается в том, что к нечестным, несправедливым способам обогащения государства он относит доходы от кабаков, от порчи монеты, от репрессий при взимании недоимок («выдиране нещадно»), от государственных монополий. Он разъясняет вред каждой из перечисленных мер, критикует основы доходной системы в современной ему России. Крижанич предлагает для обогащения государства развивать земледелие, ремесла, государственное хозяйство. Если народ будет беден, государство не может быть богатым. Увеличение доходов казны за счет обеднения населения приводит, по Крижаничу, в итоге к обеднению государства. Прогрессивны и идеи Крижанича о необходимости сохранения числа государственных служащих (при одновременном увеличении им зарплаты).

Сочинение *Григория Котошихина* (Иван Карпович Кошихин) «О России в царствование Алексея Михайловича», написанное в 1664 году, стало известно почти двести лет спустя. В нем содержится большой фактический материал о России середины XVII века. Практически это единственная работа такого рода, многократно использованная более поздними авторами.

Наиболее крупным теоретиком финансов начала XVIII века был *Иван Тихонович Посошков*. Основная его работа «Книга о ску-

¹ Крижанич Ю. Собр. соч. Вып. 1-3. — М., 1891-1892.

дости и богатстве» написана им в 72-летнем возрасте. В ней обобщены идеи, высказанные в более ранних сочинениях. Девятая глава работы, названная «О царском интересе», посвящена финансовым проблемам. В предисловии к «Книге о скудости и богатстве» И. Т. Посошков пишет, «верный его величества раб» должен печься не только о собранных богатствах казны, но и о несобранных, «и о всенародном обогащении подобает пе щиться без у ятия усердия, дабы и они даром и напрасно ничего не тратили»¹. Автор считает, что если «великий наш монарх Петр Алексеевич... вся нижеписанная моего мнения предложения в бытие произв ести велят, то, я чаю, и без прибавочных поборов преизлишне царская сокровища наполнится» при одновременном сокращении «со крестьян поборов»².

Предложения И. Посошкова в области финансов сводятся к следующему. При взимании недоимок надо не разорять неплательщика (главным образом речь идет о купечестве), а взять с него письменное обязательство о сроках платежа. Если при этом недоимщик попросит отсрочку, то надо ее дать, взимая с него дополнительный процент. Расходы по содержанию судебных органов надо исключить из расходов казны. Идея И. Посошкова заключается в установлении твердых тарифов за ведение дел и в запрещении всяких других поборов и принятия «гостинцев». Он предусматривает штраф с того, кто берет сверх тарифа, и с того, кто дает. Штрафы должны поступать в казну государства. Устанавливать льготные взимания пошлин для русских купцов и, наоборот, высокие пошлины и низкие цены на привозные товары, чтобы поощрять развитие промышленности и производство товаров на Руси. В своих работах автор приводит перечень товаров, которые надо запретить покупать населению (парча, шелк и т.д.). Для поддержания купечества следует развивать взаимный кредит, а при нехватке средств «из царские бы зборные казны из ратуши давали им по ис проценту на промысл, смотря по промыслу ево, дабы никто промышленный человек во убожество великое от какого своего упадку не входил»³. Царские поборы надлежит брать с количества обрабатываемой земли в удобное для крестьян время.⁴ И. Посошков указывает, что сбор средств в казну не должен разорять царство, никто не должен быть обижен. Собранное надо сохранить от порчи и хищения.

¹Посошков И.Т. Книга о скудости и богатстве и другие сочинения. — М.: АН СССР, 1951. — С. 13.

²Там же. С. 14.

³Там же. С. 138.

⁴Там же. С. 166.

Ко второй половине XVIII века относится появление ряда работ в области теории финансов. Наиболее яркой работой, носящей выраженный антикрепостнический характер, было премированное Вольным экономическим обществом в 1766 году сочинение А. Поленова «О крепостном состоянии крестьян в России». В этой работе впервые в России применен термин «налог», доказана необходимость имущественного страхования, дан критический анализ действующей в России налоговой системы. Бедственное, рабское состояние крестьян приводит не только к их обнищанию, но наносит ущерб государству, ибо они не в состоянии платить налоги. А. Поленов считал, что если крестьяне получают землю в достаточном количестве, то в ответ они должны охотно и ревностно платить установленные налоги и сборы. Он предлагает перейти от личных к более прогрессивным реальным налогам: «В рассуждении налогов с великим благоразумием поступать надлежит. Наибольшее состоит в сем трудность, что их не можно точно определить, так чтобы они равны были, глядя на различное положение стран и происходящее от того неравное в имении содержания, чего ради самое наилучшее, по моему мнению, в учреждении податей средства нахожу я в установлении десятой или какой другой части со всех от земледелия происходящих плодов. В рассуждении денежного сбора вообще можно сказать, что, чем сильнее богатеет народ, тем больше можно собирать податей, и если мы сыщем настоящее содержание между налогом и народным богатством, тогда праведны, и никто не может жаловаться.»¹

В отечественной финансовой науке не ставился вопрос об авторстве основных терминов. Однако он имеет немаловажное значение. По нашему мнению, термин «налог» впервые ввел А. Поленов. Однако если учесть, что его работа была опубликована лишь через сто лет после написания, то авторство надо закрепить за *Алексеем Васильевичем Нарышкиным*. В большой статье «Экономия», вышедшей в 1767 году, А. Нарышкин выдвигает ряд интересных соображений о налогах. (С достоверностью утверждать его авторство невозможно, ибо эта статья представляет собой часть переводов из французской энциклопедии. Мы склонны считать высказывания А. Нарышкина о налогах оригинальным сочинением, поскольку они отражают налоговую практику России того времени).

Прежде всего следует отметить, что А. Нарышкин усматривает связь налогов и государства: «Ежели бы народ правился сам

¹ Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. Т. 2. — М.: Госполитиздат, 1952. — С. 26.

собою и не было бы никакого посредия между правлением и гражданами, им бы оставалось в случае обложить каждому самому себя по мере нужд общих и по возможности сил»¹. Прогрессивные его рассуждения о том, что тот, кто имеет только нужное, платить совсем ничего не должен, «накладка же на того, кто имеет лишнее может ити до отнятия у него всего того, что превосходит его нужное»².

К XVIII веку относится появление термина «финансы». В русском языке этот термин, позаимствованный из французского языка, полтора века соседствовал с термином «казна». Впервые в российской печатной литературе финансы как научное понятие было использовано в предисловии к изданной в 1767 году Московским университетом книге «Переводы из энциклопедии». Финансы здесь трактуются как «дела, принадлежащие к государственным доходам». Другими словами, впервые термин «финансы» употреблен в идентичном понятию «казна» смысле. В научный обиход термин «финансы» ввел первый русский профессор права Московского университета *Семен Ефимович Десницкий*. В его работе «О Узаконении финансовом» (полное название работы «Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи») дано первое в отечественной науке определение финансов: «Финансы заключают в себе пространый: они имеют предлогом доставление государству надельных и довольных по его надобностям доходов»³. Речь идет не только о доходах. С. Десницкий это четко оговаривает, деля финансы на две части: «1) на издержки государства, 2) на доходы оного».

Свой анализ финансовой системы С. Десницкий начинает с государственных расходов, подчеркивая, что без расходов государство вообще не может существовать. Он делит их на четыре группы:

- Расходы на содержание органов управления, под которыми С. Десницкий понимает расходы на содержание двора. При этом «государь должен чинить награждения, одобрения и милости», чтобы подданные более усердно служили престолу. Тем самым автор оправдывает огромные непроизводительные затраты двора, в том числе и на разнообразные подачки феодальной верхушке.

¹Переводы из энциклопедии. Печатааны при Императорском Московском Университете 1767 года. — С. 40.

²Там же. С. 52.

³Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. Т. 2. — М.: Госполитиздат, 1952. — С. 326.

- Расходы на поддержание внутреннего порядка — полиция, суд и т.п.
- Расходы на общественные нужды — строительство городов, дорог, каналов, на нужды просвещения и «призрения», на науку и художественные промыслы (в XVIII веке под художественными промыслами понимали всевозможные ремесла).
- Расходы на охрану государства от внешних нападений. С. Десницкий подчеркивает, что это основной расход Русского государства. Сюда включаются затраты на содержание армии, строительство оборонительных сооружений, создание запасов.

Он считал, что сумма расходов является определяющей и соответственно исчисленной сумме расходов должны быть изысканы необходимые источники (доходы). Такой подход характерен для современной западной науки и практики. Он приводит, как известно, к росту бюджетных дефицитов и, соответственно, росту государственных долгов. Позиция С. Десницкого вытекала из существовавших представлений о государстве как органе, возникшем в результате естественного развития человеческого общества и осуществляющем полезные функции: охрану границ и установление «благопристойного» общественного порядка. Поэтому он считал, что каждый гражданин должен исправно платить налоги (подати): «...подати суть дань, которые каждый гражданин платит для сохранения не только своего благосостояния и спокойствия, но и своей жизни и имений»¹.

При анализе отдельных налогов и принципов их взимания С. Десницкий стоит на прогрессивных позициях. Он за отмену налогов на предметы первой необходимости. Так, он считал, что хлеб должен быть свободен от обложения «как необходимое произрастание для жизни человеческой»². В то же время С. Десницкий подчеркивал, что предпочтение надо отдавать тем налогам, которые касаются «всех государственных жителей и которые вяще простираются на предметы роскоши»³. С. Десницкий требовал, чтобы налог учитывал имущественное положение плательщика и взимался по прогрессивным ставкам. Взимание налогов должно производиться с наименьшими издержками.

С образованием в 1802 году Министерства финансов термин «финансы» прочно входит в научный оборот. Однако до 1835 года, когда в русских университетах появился курс финансового пра-

¹ Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. Т. 2. — М.: Госполитиздат, 1952. — С. 26.

² Там же. С. 328.

³ Там же. С. 330.

ва, финансы рассматривались только как составная часть политической экономии, но не как самостоятельная наука¹. В практике чаще использовался термин «казна». В лучшем случае, через один из этих терминов пояснялся другой. Так, в изданном Академией наук толковом словаре указывается: «Финансы, фр. Государственная казна, собираемая с подданных для содержания Государства и всех частей оно́го, как то: Государева дома, армии, флота, государственных Министерств и других статских чинов и пр. пр.»². Мало чем отличается определение финансов в Толковом словаре В. Даля, хотя эти словари отделяет почти целый век. Финансы — это «все, что относится до прихода и расхода государства». В разных вариациях толкование финансов как совокупности доходов и расходов государства превалирует в специальной науке, не говоря о прочих публикациях дореволюционной России.

XVIII век завершается работами крупнейшего ученого, первого идеолога и теоретика народной революции в России *Александра Николаевича Радищева*. К наиболее интересным экономическим работам А. Радищева относятся «Письмо о Китайском торге», «Описание моего владения», «Записка о податях Петербургской губернии» и неоконченная рукопись «Торговля», одна часть которой — «Записка о податях...» — полностью посвящена налоговой политике государства. Первоначально это были две самостоятельные работы — «О подушном сборе» и «О податях». А. Радищев впервые в русской науке исследовал сущность налогов, их природу, описал все виды налогов, отделив прямые от косвенных, налоги с городского и сельского населения. А. Радищев предлагает устанавливать величину налога исходя из реальных экономических условий отдельных регионов страны. В налогах важным принципом является определенность — плательщикам необходимо знать, кто должен сколько платить, чтобы защищаться от незаконных налогов и поборов.

Медленное развитие финансовой науки в России можно объяснить застойным характером экономики, неизменностью производственных отношений. Не случайно с развитием экономики России последней четверти XIX — начала XX века совпадает и бурное развитие финансовой науки, сопровождаемое огромным количеством публикаций по различным аспектам финансовой науки. Зависимость между практикой и теорией была подмечена еще в первой рус-

¹Как сообщает Н.К. Каратаев (см. его монографию «Экономические науки в Московском университете (1755—1955)». — М.: Изд. МГУ, 1956.), по учебному плану 1835 года в Московском университете была введена новая дисциплина — Законы о государственных повинностях и финансах.

²Новый словотолкователь, расположенный по алфавиту. — СПб., 1806. Ч. 3. — С. 995.

ской монографии о финансах, написанной в 1810—1811 годах декабристом *Н. Тургеневым* «...теория финансов... основана на наблюдениях, замечаниях, сделанных на опыте в течение нескольких веков, ...теория состоит не из чего более, как из сих наблюдений, соображенных между собою в причинах и действиях и изложенных в логическом порядке; ...из расположенных таким образом наблюдений выводится правило. Аксиомы, как одне только могут служить верным путеводителем в суждении и заключении о вещах. Не отвлеченные идеи, но опыт веков сотворил науку финансов»¹.

К числу оригинальных произведений в области финансов следует отнести финансовый план графа Сперанского, первый русский учебник по теории финансов И. Горлова, исследования по истории развития финансов Ю. Гагемайстера, В. Кури, Д. Толстого, работу о государственном кредите М. Орлова. Ю. Гагемайстер и Д. Толстой в своих исследованиях не ставят проблем совершенствования налоговой системы. Эти труды, как и работы более поздних авторов по истории финансов России, ценны лишь своей фактологической стороной.

Одним из крупнейших экономистов начала XIX века был *Н. Мордвинов*, известный государственный деятель, написавший в 1813 году «Рассуждения о пользах, могущих последовать от учреждения частных по губерниям банков», где много внимания уделено и налогам. В отличие от *Н. Тургенева*, критиковавшего русскую налоговую систему, *Н. Мордвинов* ставит перед собой иную задачу — обеспечить устойчивость государственных доходов. И то, что Англия «богаче» Франции, он объясняет двумя обстоятельствами:

- налоги взимаются не с капитала, а с доходов от капитала;
- осуществлен переход от натуральных налогов к денежным, и размер налога соответствует уровню дохода («уравненные по всем состояниям оклады»).

Н. Мордвинов понимал необходимость сокращения государственных расходов: «...первейший и изобильнейший доход приобретается от бережливости и умерения расходов»².

Для покрытия чрезвычайных расходов государства он предлагал создать военный капитал за счет надбавки к налогам в размере 1%, распространяемой на всех налогоплательщиков.

Идеи *Н. Мордвинова* в области финансов были прогрессивны для своего времени, поскольку он по сути предлагал внедрение буржуазных принципов налогообложения.

¹Тургенев Н. Опыты теории налогов. — СПб., 1818. — С. 23.

²Мордвинов Н.С. Избранные произведения. — М.: ОГИЗ, Госполитиздат, 1945. — С. 126.

Наиболее оригинальной теоретической работой в области финансов второй половины XIX века является монография И. Шиль, вышедшая в 1860 году. В работе практически нет определения финансов, поскольку, по мнению И. Шиль, науки о финансах вообще не существует: «Рациональная финансовая система невозможна без помощи и, в особенности, без существования финансовой науки, в строго логическом значении этого выражения; а науки финансов в таком значении — еще нет»¹. И. Шиль правильно указал, что теория финансов (в его время) подчинена идее государственной казны, что перед глазами исследователя «стоят государственная казна, описание способов и средств к собиранию ее и уплаты ее долгов; за ними, т.е. за казной и этими средствами, не видать ничего — ни народа, ни государства и цели его. Ни правительства и его назначения. О человечестве и говорить нечего: оно решительно не существует для современной теории финансов. Учеными слово финансы принимается ... в значении денежных доходов и расходов»². Именно так трактует финансы А. Шипов: «Я называю финансами те денежные средства государственной казны, которыми правительство достигает возможности удовлетворять всем государственным потребностям»³.

Первым в отечественной науке разграничил финансы и финансовую науку профессор Московского университета Ф.В. Мильгаузен. Он же первым отошел от денежной природы финансов: «Финансами называют те вещественные ценности, которые выделяются из народного имущества и передаются в руки правительства для достижения общих государственных целей. ...Совокупность ценностей, поступающих в распоряжение государства, мы называем его финансами... предмет науки о финансах... излагает те экономические законы, которыми государство руководствуется в приобретении и употреблении вещественных ценностей, необходимых для достижения общих государственных целей»⁴.

От своих предшественников в понимании сущности финансов значительно отошел Д. Львов, понимавший под финансами не ресурсы и ценности, а определенные общественные отношения:

¹ Шиль И. Современная теория финансов и влияние ее на финансовую администрацию в Западно-Европейских Государствах. — СПб., 1869. — С. 39.

² Там же. С. 115.

³ Шипов А. Опыт общепринятого изложения некоторых начал финансовой науки с применением их к России. — СПб., 1868. — С. 1.

⁴ Мильгаузен Ф.В. Финансовое право: Конспект лекций. — М., 1868. — С. 3.

«Хозяйственная деятельность государства или правительства и называется государственным хозяйством, иначе финансами»¹. При определении сущности науки о финансах он придерживается определения Ф. Мильгаузена: «Финансовая наука имеет определить основные начала, правила, по которым должно действовать правительство в своем хозяйстве, т.е. стремлении к приобретению и правильному употреблению вещественных средств для достижения государственных целей»².

Наиболее значимы для теории финансов исследования таких авторов конца XIX века, как В. Лебедев, И. Янжул, Л. Ходский, С. Витте, И. Озеров.

Финансовая наука России периода раннего капитализма наиболее полное отражение нашла в трудах академика *И. Янжула*. Он считал, что финансовая наука имеет «своим предметом исследование способов наилучшего удовлетворения материальных потребностей государства»³.

И. Янжул дает следующее определение финансовой науки: «Финансовая наука есть учение об общественном хозяйстве, имеющее своею задачею изложение тех правил, которые должны быть соблюдены при добывании материальных средств, потребных для выполнения общественных целей»⁴. Другими словами, он исключает из предмета науки финансов учение о государственных расходах, считая, что эти вопросы настолько связаны самим понятием «государство», что должны изучаться науками о государственном и политическом праве.

Большой вклад в становление финансовой науки России периода империализма внес профессор *И. Озеров*, сформулировавший новый подход к финансам: финансы не средства и ресурсы, а отношения. «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»⁵. Отмеченная необходимость изучения эконо-

¹ Львов Д. Курс финансового права. — Казань, 1888. — С. 2.

² Там же. С. 5-6.

³ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. — Спб., 1904. — С. 10.

⁴ Там же. С. 13.

⁵ Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Вып. 1. — М., 1908. — С. 15.

мических явлений в их взаимосвязи, к сожалению, не была «взята на вооружение» многими последующими теоретиками финансов.

Профессор *Л. Ходский* значительно расширяет границы финансовой науки, включая в нее и вопросы денежного обращения (точнее, бумажные деньги), считая, что бумажные деньги представляют собой вид займовой операции: «Разница между выпущенными в обращение банкнотами и суммой разменного фонда, т.е. сумма фактически не покрытых звонкою наличностью банковых билетов, представляет орудие кредита»¹. Он правильно подошел к анализу бумажно-денежной эмиссии. Бумажные деньги могут быть использованы государством как активный финансовый источник при значительных бюджетных дефицитах. Этот процесс стал обычным явлением в капиталистических государствах с началом первой мировой войны. Однако использование денег как доходного источника бюджета не дает основания считать деньги финансовой категорией. Деньги — самостоятельная экономическая категория, имеющая специфическое общественное назначение, самостоятельные функции, и их количественный рост вследствие политики государства в итоге влияет лишь на покупательную способность, т.е. приводит к их обесцениванию. Регулятором количества денег в обращении является прежде всего наличие товарных масс. Впрочем, в современных условиях количество денег в обращении зависит от ряда других факторов, вызванных деятельностью транснациональных компаний, экономической интеграцией и т.п., не имевших влияние в начале XX века.

Оправдывая в целом налоговую политику («право государства взимать налоги и обязанность населения их платить вытекают из необходимости существования государства и его учреждений в интересах всего общества и отдельных лиц»²), Л. Ходский правильно указывает на некоторые отрицательные стороны косвенных налогов. В частности, он обращает внимание на неравномерность обложения косвенными налогами отдельных классов: «Во всех случаях, когда ими обложены предметы первой необходимости, эти налоги падают относительно сильнее на бедных, чем на богатых»³.

Л. Ходский первым подметил неравномерность обложения косвенными налогами и внутри класса капиталистов (мелкие и средние капиталисты платят больше налогов, чем крупные), правиль-

¹Ходский Л.Ф. Основы государственного хозяйства: Курс финансовой науки. — СПб., 1913. — С. 399.

²Там же. С. 121.

³Там же. С. 144.

но отметив еще одну негативную сторону косвенных налогов: «по дороговизне взимания косвенные налоги стоят значительно впереди прямых»¹. Л. Ходский считал, что для обеспечения потребностей государства «кроме хорошей организации прямых налогов, необходимо, чтобы косвенные налоги не составляли главной основы финансовой системы страны, чтобы нормы обложения ими были не высоки и чтобы они не затрагивали предметов первой необходимости»².

Автором наиболее фундаментального труда по теории финансов в отечественной финансовой науке был профессор Санкт-Петербургского университета *В. Лебедев*, опубликовавший свою работу «Финансовое право» в 1882—1885 годах. Ценность труда *В. Лебедева* заключается прежде всего в анализе развития финансовой системы и финансовой науки практически за весь обозримый период истории человеческого общества. Такой объем работы, естественно, должен был привести к описательности, что имеет место, в частности, в отношении истории отечественной финансовой науки и финансов. Трактовка сущности финансов у профессора *В. Лебедева* не отличается новизной: «Итак, под словом финансы надо понимать не только государственные доходы или денежные средства, но вообще все материальные или личные средства, какие государственная или общественная власть имеет в своем распоряжении для удовлетворения потребностей общества»³. *В. Лебедев* относит к финансам не только денежные доходы государства, но и натуральные налоги, личные повинности. И наоборот, из состава финансов, как и подавляющее большинство ученых того времени, он исключает государственные расходы, правда, с определенными оговорками.

Кроме понятия финансы, *В. Лебедев* выделяет еще и финансовую науку (науку, занимающуюся изучением состава финансов, способов образования их и управления ими) и финансовую систему, подразумевая под последней «всю совокупность финансового строя государства и мер, применяемых им в своем финансовом хозяйстве»⁴. Он применяет, кроме финансов, финансовой системы, финансового строя, финансовой науки и другие термины: финансовая организация, финансовый быт, финансовые отношения,

¹Ходский Л.Ф. Основы государственного хозяйства: Курс финансовой науки. — СПб., 1913. — С. 145.

²Там же. С. 151.

³Лебедев В. А. Финансовое право. Т. I. Вып. I. — СПб, 1889. — С. 5.

⁴Там же. С. 7.

финансовое управление, финансовое дело, финансовые средства, финансовое хозяйство, финансовое благосостояние, финансовое право, финансовые порядки и т.п., в большинстве случаев не раскрывая содержания этих терминов и разницы между ними.

Важное значение для изучения финансов России периода капитализма имеет работа двенадцатого министра финансов России С. Витте «Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве»¹. Если даже не причислять С. Витте к крупным теоретикам финансов, все же ему нельзя отказать в знании теории и практики финансов. В бытность его министром финансовая система России была реорганизована в соответствии с потребностями монополистического капитализма. В указанной работе дан достаточно полный анализ развития финансов России по каждому виду дохода бюджета, приведены исторические сведения с момента их возникновения. В отличие от многих признанных ученых России С. Витте наиболее близко подошел к современному пониманию системы финансов: «...с конца XVII века... под словом финансы... стали понимать всю совокупность государственного имущества и вообще состояние всего государственного хозяйства. В смысле всей совокупности материальных средств, имеющих в распоряжении государства — его доходов, расходов и долгов — понимается это слово и теперь. Таким образом, точнее науку о финансах можно определить как науку о способах наилучшего удовлетворения материальных потребностей государства»². Если не заострять внимание на противоречиях этого определения (в одном случае финансы — это наука о способах удовлетворения потребностей государства, в другом — совокупность государственного имущества и т.п.), то главным в нем является, во-первых, определение финансов не как ресурсов, а как отношений (у С. Витте — «способов») по их формированию, во-вторых, С. Витте значительно «продвинул» теорию финансов, включив в это понятие и государственные расходы.

Теоретические выводы С. Витте не согласуются с его практической деятельностью. Будучи, например, на прогрессивных позициях в оценке косвенных налогов, он доводит их долю в доходах бюджета почти до 90%. Его оценка косвенных налогов практически не расходится с сегодняшней: «Косвенные налоги, падая большей частью на предметы общераспространенные, потребление которых не находится в прямом соответствии с имущественною

¹ Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве. — СПб., 1912.

² Там же. С. 416.

состоятельностью потребителей, ложатся особенно тяжело на бедные классы населения и нередко оказываются обратно пропорциональными к средствам плательщика»¹.

К началу XX века относится появление первых крупных работ М. Боголепова, В. Твердохлебова, А. Буковецкого, П. Гензеля и ряда других ученых. К сожалению, значительные достижения финансовой науки России советского периода в настоящее время не востребованы. Но труды таких ученых, как В. Дьяченко, А. Александров, А. Бирман, Э. Вознесенский, В. Чантладзе, Б. Болдырев еще будут предметом интереса исследователей более позднего времени.

Контрольные вопросы:

- 1. Назовите основные причины, определяющие различия финансов разных общественно-экономических формаций.*
- 2. Перечислите видных российских ученых-экономистов XIX—XX веков.*
- 3. Дайте определение финансов, предложенное С. Витте.*

1.5. Государственные финансы в западных экономических теориях макрорегулирования

В первой половине XX века великий Дж. Кейнс писал: «Идеи экономистов и политических мыслителей — и когда они правы, и когда они ошибаются — имеют гораздо большее значение, чем принято думать. В действительности, только они и правят миром. Люди практики, которые считают себя совершенно неподверженными интеллектуальным влияниям, обычно являются рабами какого-нибудь экономиста прошлого. Безумцы, стоящие у власти, которые слышат голоса с неба, извлекают свои сумасбродные идеи из творений какого-нибудь академического писака, сочинявшего несколько лет назад. Я уверен, что сила корыстных интересов значительно преувеличивается по сравнению с постепенным усилением влияния идей. Правда, это происходит не сразу, а по истечении некоторого периода времени». Весь ход новейшей истории подтверждает эту мудрость, нашедшую свое воплощение в появлении новых экономических идей и теснейшей взаимосвязи реальных экономических ситуаций, в которых за последние десятилетия оказывался мир. Поэтому развитие западной экономической науки представляет интерес в период перехода России на но-

¹ Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве. — СПб., 1912. — С. 416.

вую экономическую модель после дискредитации прежней системы централизованного планирования.

В процессе активного реформирования экономики, начавшемся в Российской Федерации с 1992 г., допущено много стратегических и тактических ошибок, следствием которых являются негативные результаты в экономической и социальной сфере. В то же время следует отметить, что экономическая теория Запада дает примеры преодоления больших трудностей хозяйственного развития, таких как «Великая депрессия 30-х», сильнейшие экономические кризисы середины 70-х и начала 80-х гг., высокая инфляция этого же периода, серьезные структурные деформации, достаточно весомые масштабы безработицы и стремительный рост бюджетных дефицитов и государственных долгов. Можно не бояться погрешить против истины, утверждая факт выдающихся достижений западных экономистов XX века, без которых подобных успехов экономическая практика никогда бы не имела.

После изучения данного параграфа станет более понятной **логическая схема эволюции** финансовой науки и ее сегодняшних задач, а также необходимость усвоения теоретического опыта развитых стран и возможностей его применения в практике российской экономики переходного периода. Как известно, генезис науки о финансах насчитывает несколько веков и его начало исследователи относят к XV—XVI вв. Не являясь исключением, финансовая наука, как и все прочие, рождается из потребностей практики, т.е. тогда, когда ранее не изучаемая сторона действительности становится стабильной и значимой для жизнедеятельности данной системы. Поэтому совершенно естественно, что финансовая практика на тысячелетия старше финансовой науки.

На грани средневековья и нового времени торговый капитализм создал как базисную возможность, так и определил настоятельную потребность в сознательном отношении к государственному денежному (финансовому) хозяйству. Вначале исследованием вопросов финансовой теории занимались ученые, создавшие общую политическую экономию. Необходимо отдать дань уважения тем, кто вложил свой огромный труд в исследование тогда еще новой области знаний. Это гений средневековья Ф. Аквинский; меркантилисты XV и XVI вв. Д. Караф, Ж. Боден; английские философы-экономисты XVII столетия Т. Гоббс и Дж. Локк, а затем в XIX веке А. Пигу; выдающиеся немецкие финансисты-камералисты XVII—XVIII вв. Ф. Юсти и И. Зонненфельс, французские физиократы XVIII в. Ф. Кенэ, А. Тюрго, О. Мирабо, а также в первой половине XIX в. Ж. Сэй и Ф. Бастиа; гениальный А. Смит и его са-

мый одаренный ученик Д. Рикардо; в XIX веке немецкие ученые Л. Штейн, А. Шеффле и А. Вагнер, К. Рау; на рубеже XIX—XX вв. итальянские и шведские экономисты Мацолла, Ф. Нитти, Панталони, Де Витти, Виксель, Линдаль; представители австрийской школы К. Менгер и Э. Сакс и другие. В этот славный ряд такими же крупными золотыми буквами могут по праву быть вписаны и имена выдающихся российских ученых XIX — начала XX веков: Н. Тургенева, И. Озерова, И. Кулишера, А. Буковецкого, Л. Ходского, В. Твердохлебова, И. Янжула, П. Гензеля, М. Алексеенко, П. Мигулина, Н. Яснопольского, М. Боголюбова, В. Лебедева, К. Шмелева, А. Тривуса, А. Соколова, М. Менькова, П. Микеладзе, В. Дитмана. В советский период: А. Александрова, В. Чантладзе, Г. Точильникова, А. Бирмана, Э. Вознесенского.

Но при всем огромном разнообразии стилей, принципов, методологической базы, масштабов и уровней анализа у столь именитых авторов, необходимо обобщить основные направления их исследований, существенно отличающиеся от подходов к современным экономическим теориям. Дело в том, что на протяжении нескольких веков все темы, связанные с описанием отдельных сторон, выяснением сущности единичных категорий и анализом деятельности государственного денежного хозяйства в целом представляли собой относительно самостоятельную сферу изучения, существовавшую в жестком каркасе основных идей «классической» школы политэкономии.

Ученые — экономисты и финансисты — сначала долго спорили и откристаллизовывали само понятие сущности государственных финансов и их общественное назначение (функции), затем была длительная дискуссия о содержании, т.е. объекте, сфере распространения действия системы государственных финансов. Отдельно строились теории государственных доходов (в которых особым вниманием всегда пользовались важнейшая их сфера — налогообложение), государственных расходов, бюджета и государственного кредита, финансового контроля. Причем, со временем, внимание ко всем этим вопросам возрастало. Столь многоплановое и кропотливое изучение всех деталей финансовой практики лучшими представителями экономической мысли на протяжении нескольких веков позволило создать достаточно стройную, убедительную и захватывающе интересную науку — «теорию финансов», в которой к концу первой трети XX века было уже мало белых пятен, так как внесена ясность по всем основным ее направлениям. Правда, элементы дискуссионных положений имеют место до сих пор, что в сущности вполне соответствует природе процесса научного познания. В про-

тивном случае, как известно, изначально научная логика и научная система обречены превратиться в догму.

Обращает на себя внимание тематика работ в области финансовой теории приблизительно с XVI и до первой трети XX века. Например, «Финансы – нервы государства» Ж. Бодена, «Трактат о налогах и сборах» В. Петти, «Основные начала полиции, торговли и финансов» И. Зонненфельса, «Начала политической экономики и налогового обложения» Д. Рикардо, «Основные начала финансовой науки» К. Рау, то же самое название основного труда Ф. Нитти, «Опыт по государственным финансам» А. Пигу, «Русский государственный кредит» П. Мигулина, «Взгляд на развитие учения о налоге» у экономистов А. Смита, Ж. Сэя, Рикардо, Симонди и Д. Милля, М. Алексеенко, «Основы финансовой науки» И. Озерова, «Налоги в иностранных государствах» — монография авторского коллектива: А. Буковецкий, П. Гензель, И. Кулишер, В. Твердохлебов, «Налоги как орудие экономической политики» А. Тривуса, «Конспект лекций о государственном хозяйстве» С. Витте. Продолжение этой тематики, правда, далеко не в таких значительных масштабах, имело место и в последние десятилетия в СССР, примером чему являются «Финансы как стоимостная категория» и «Методологические аспекты анализа сущности финансов» Э. Вознесенского.

Но государственные финансы неотделимы от государства, а государство XVIII — начала XX веков — это «ночной сторож», охраняющий мир, собственность и правопорядок, но ни в коем случае не хозяйствующий субъект, тем более претендующий на руководящую роль в общественном воспроизводстве. Государству можно, конечно, доверить руководить почтой, связью, непомерно дорогим даже для акционерных обществ строительством железных дорог и несколькими фискальными монополиями, но от всего, что приносит хотя бы среднюю прибыль, государство необходимо отстранить. Это основа национального менталитета и господствующее мировоззрение периода капитализма совершенной конкуренции. И роль, значимость государственных денежных фондов, полностью подчинялась ведущему принципу невмешательства государства в экономику. Буржуазия, оберегая необходимую ей норму накопления, не была тогда готова к высоким налогам, так как не чувствовала никакой потребности в больших государственных расходах, и ей нужно было только «дешевое» правительство.

Вся система централизованных денежных фондов аккумулировала тогда сравнительно небольшую долю национального дохода, не превышающую к 20-м годам нынешнего столетия 15% ВВП.

Тем не менее, уже с 1830-х годов относительные и абсолютные показатели величин государственных расходов начали возрастать. Первым, кто это заметил и сделал соответствующий прогноз, был экономический советник О. фон Бисмарка А. Вагнер. Его расчеты и теоретические выкладки были поистине революционны, так как он один из самых первых понял ограниченность рынка и разделил экономику на два сектора — государственный и частный, не считал правительство только непроизводительным органом и сформулировал «закон возрастающей государственной активности». В соответствии с последним во всех странах, где быстро развивается промышленность, государственные расходы должны увеличиваться более высокими темпами, чем объемы производства и национальные доходы. Кроме этого, растущая государственная активность, по его мнению, будет определяться социальным и научно-техническим прогрессом, а также возрастающим количеством причин для межгрупповых и внутригрупповых противоречий. Но гениальные прогнозы А. Вагнера не могли быть востребованы тогда его классом, и для оформления их в научную теорию время еще не пришло. В наши дни им отдают дань глубокого уважения и сравнивают с пророчествами М. Нострадамуса.

В хронологических рамках экономической истории (XVII — первая треть XX вв.) «классическая школа» охватила весь период возникновения и формирования **микроэкономики** и была ориентирована исключительно на модель «свободного» рынка, выросшего из взаимодействия **единичных** потребителей и **единичных** производителей. Таким образом, вся экономика страны представлялась не более чем «совокупностью микрорынков», а объяснение механизмов движения и развития микроэкономики автоматически переносилось на экономику в целом и становилось теоретическим объяснением механизмов макроэкономического движения. Общую мировоззренческую сущность «классики», как известно, составляли три основные идеи:

- требование невмешательства государства в экономику;
- бесконечный гимн свободной конкуренции;
- романтическая уверенность в надежности рыночного механизма установления равновесия между объемами платежеспособного спроса и товарного предложения, обеспечивающего экономическую эффективность.

Логика подобной системы взглядов на законы движения в мире материального производства предполагала, что отклонения от требуемого равновесия возможны только временные, а длительное завышение уровня цен или сокращение объема производства невоз-

можны, т.к. **ценовой** механизм, обеспеченный условиями совершенной конкуренции, в конце концов все отрегулирует. Но «Великая депрессия» потому и имела место, что реальные процессы совсем перестали укладываться в концепцию «автоматической» самонастройки и это относилось прежде всего к инфляции и безработице. Быстро растущая монополизация большинства рыночных структур уничтожила условия совершенной конкуренции, а вместе с ними и ценовое саморегулирование. Объем совокупного спроса, который мог быть создан силами рынка (частное потребление плюс частное расходование капитала), был уже недостаточен, чтобы сохранить полную занятость. Брешь, которую необходимо было заполнить для стабилизации хотя бы относительного макроравновесия, намного превосходила ту норму частного инвестирования, которую тогда можно было поддерживать. Массовая безработица усилила роль социальных факторов, также деформирующих законы стихийного действия рыночных регуляторов. В отличие от предыдущих циклических кризисов перепроизводства, «Великая депрессия 30-х» обозначила кризис всей существующей системы мотивов, целей, методов экономического управления, а также обеспечивающих их экономических теорий. Государственная политика в отношении цикла не была готова к новой постановке проблемы поиска методов для достижения равновесия. В этих условиях в обществе всегда появляется острая необходимость в совершенно **новых экономических концепциях** (аналогичный случай имеет место в настоящее время в Российской Федерации, но пока, к сожалению, успеха не принес), экономических моделях, позволяющих создать новые условия для продолжения существования рыночной системы и объяснить законы последующего развития на другой теоретической высоте. Поэтому конец «Великой депрессии» с позиций эволюции производственных отношений и генезиса экономических теорий можно образно сравнить с «жирной чертой», проведенной под длительным этапом существования капитализма свободной конкуренции и «царства классики».

С 40-х годов начинается следующий этап качественных изменений в системе координат всех экономических наук, который, естественно, не мог обойти стороной и «теорию финансов». Принципиально иной уровень общего философского и экономического мировоззрения с существенной корректировкой прежней системы ценностей позволили сконцентрировать внимание ученых на **проблеме практического использования крупнейших денежных фондов** национальной экономики, а многие вопросы богатейшего теоретического наследия прошедших веков перенести в учебники.

/Первой и основополагающей экономической теорией «нового поколения», которая открыла дверь всем последующим модификациям экономической мысли Запада (и в этом смысле ее значение непреходяще), была «Общая теория занятости, процента и денег» Дж. Кейнса, опубликованная в 1936 г. Последняя породила обширную литературу, прежде всего его многочисленных сторонников и последователей, образовавших целое направление, объединенное идеей относительной нестабильности капиталистической экономики, ввиду объективной невозможности активного государственного вмешательства. *Новая концепция государственных финансов*, получила свое развитие в послевоенном «некейнсианстве». Таким образом, хронологические рамки вышеупомянутого «второго этапа» можно установить между 40-ми и серединой 70-х годов.

В период создания кейнсианской теории налицо были две основные проблемы — невиданные ранее масштабы безработицы, катастрофическое падение платежеспособного спроса (как потребительского, так и производственного), — и лишь две фазы циклического развития (кризис и депрессия). Поэтому Дж. Кейнс не могла тогда интересоваться политика долгосрочного развития и созданная им модель была статической, а все рассматриваемые в ней экономические процессы «действовали» лишь в рамках краткосрочного периода. Основные параметры (инвестиции, сбережения) не менялись во времени. В ответ на последующую критику этого обстоятельства он сам иронично замечал: «Наша жизнь тоже краткосрочна». Учитывая острую кризисность ситуации 30-х годов и необходимость введения мер «скорой помощи», Дж. Кейнс сосредоточил все внимание на механизме формирования эффективного спроса в ближайшем будущем. И в решении этой задачи не могла остаться прежней ни *узко фискальная*, ни вся *финансово-бюджетная политика* в целом. В 20-е годы обычно считалось, что последняя подлежит весьма жестким ограничениям, а сфера и размеры общественного вмешательства были строго ограничены догматами «здоровых финансов». По этому поводу крупный французский экономист Л. Столерю отмечает: «Исключительно жесткая ограничительная политика в европейских государствах в период с 1930 по 1935 гг., решительно направленная на *балансирование бюджета* во имя некоторых ортодоксальных догм в тот момент, когда государство должно было бы открыть клапаны своей кассы, привела к катастрофическим последствиям — катастрофическим для экономики, катастрофическим для цивилизации, если вспомнить о том, что именно неспособность Гинденбур-

га, слабого и бездеятельного канцлера, ликвидировать безработицу в Германии способствовала приходу нацизма»¹.

В своей экономической концепции Дж. Кейнс радикально изменяет систему взглядов как на само понятие «макροэкономическое равновесие», так и на механизм его достижения. Он выступает против классических постулатов о том, что предложение товаров всегда само по себе создает спрос, что равновесие спроса и предложения постоянно обеспечивается движением цен, что равенство объема инвестирования и объема сбережений устанавливается автоматически через колебания нормы процента. Кроме того, он решительно отверг объяснение безработицы элементами государственного вмешательства и деятельностью профсоюзов, препятствующих снижению уровня заработной платы. Подобно И. Ньютону, который увидел за фактом падения с дерева яблока закон всемирного тяготения, Дж. Кейнс обнаружил и доказал, казалось бы, достаточно понятное явление, а именно — **несовпадение** так называемого **«равновесного рыночного состояния»** и состояния **«полного использования»** наличных производственных ресурсов. Хотя, по его мнению, только оно может обеспечить истинную пропорциональность развития экономической модели и достижение *«золотого четырехугольника»*: полная занятость, предотвращение инфляции, обеспечение платежного баланса и устойчивость роста национального дохода. В свою очередь, «драма» саморегулируемой рыночной экономики у «классиков» как раз и заключалась в стремлении достичь только рыночного равновесия. Исповедуя эту религию, в определенный момент классическая макроэкономика остановилась в состоянии неполного, неэффективного производства, не имея стимула двигаться к полному валовому национальному продукту (ВНП), неся огромные материальные потери и порождая сильное социальное напряжение. Формирование «эффективного спроса» в краткосрочном плане, столь необходимого для приостановления экономической и социальной катастрофы, никак не могло обойтись без роста государственных расходов и изменения отношения к политике налогов и бюджетных дефицитов.

В кейнсианской модели рассматривались различные варианты «создания» бюджетных дефицитов — как за счет увеличения расходов без увеличения налогов, так и за счет снижения налогов при неизменных расходах. И доказывалось, что, в частности, в период депрессии создание некоторого бюджетного дефицита есть мощное

¹ Столерю Л. Равновесие и экономический рост. — М.: Статистика, 1974. — С. 89.

средство стимулирования экономической деятельности, особенно, когда он создается путем увеличения правительственных расходов. Дж. Кейнс считал, что если воздействие инвестиционного мультипликатора, обусловленного многократным повторением цепочки «рост инвестиций → рост занятости → рост национального дохода → рост совокупного спроса» все-таки недостаточно для достижения необходимой величины валового совокупного спроса, то эту инвестиционную недостаточность должно компенсировать государство как через **государственные трансфертные инвестиции**, так и вообще «через политику бюджетной экспансии». Эти основные положения кейнсианской «финансовой теории» легли в основу политики в отношении цикла в «ведущих демократических странах», о чем писал Э. Хансен в своей фундаментальной монографии «Экономические циклы и национальный доход» (США, 1951).¹ Декларации таких стран, как Великобритания, Канада, Австралия, Швеция, США показали новую тенденцию политического мышления относительно цикла. Правительства объявили, что берут на себя ответственность за сохранение «высокого и стабильного уровня занятости» и первым шагом такой политики «должно быть недопущение того, чтобы упала совокупная сумма расходов», производимых в обществе. Но все осознавали, что столь энергичные действия для приостановки краха неизбежно требуют финансирования увеличивающихся непроизводительных затрат только за счет активного роста бюджетных дефицитов и всегда «сопровождающих» их государственных долгов. Но в тот период правительства рассматривали проблему послевоенных долгов как вполне поддающуюся регулированию.

Из ближайших последователей Дж. Кейнса, разделяющих его взгляды на возможности использования финансовой системы, заслуживает внимания теория американского экономиста А. Лернера, выпустившего в 1972 году солидный труд «Экономика занятости» (в России не издавался). В центре всей системы его теоретико-прагматических принципов стоит положение о развитии «функциональных финансов». Оно, детализируя разработки Дж. Кейнса, также отражает требование формирования активной бюджетно-фискальной системы, направленной на поддержание определенного уровня государственных расходов, которые должны по мере необходимости обеспечивать нормальный рост личного потребления и инвестиций, когда эти расходы в целом недостаточны, и, на-

¹ Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход, классики кейнсианства. Т. 2. — М.: Экономика, 1997. — С. 354.

оборот, — создавать ограничительные барьеры в случае их «чрезмерности». Он считает, что самой существенной проблемой «нашего современного общества» является вопрос о том, как избежать депрессии и инфляции «с помощью регулирования нормы расходов», и приступает к поискам «механизма нормального регулирования». Именно такой механизм Лернер связывает с использованием «функциональных финансов» и сразу пытается ввести эту концепцию в определенные социальные рамки (и в этом смысле можно констатировать усиление социологизации теории). Когда говорят о неокейнсианстве, стремясь подчеркнуть то новое, что дали его представители по сравнению с наследием самого Дж. Кейнса, то к указанным новациям прежде всего относят теории экономического роста и циклического развития. По мере ликвидации послевоенных и кризисных последствий, уже в 50-е годы проблема экономической динамики выдвигается на первый план и западные экономисты сосредоточивают внимание не только на кризисах и депрессиях, но и на цикле в целом, включая оживление и подъем. Они доказывают, что бурные инфляционные бушующие — явление для экономики не более желательное, чем затяжные спады, поэтому цикл нуждается в регулировании *на всех стадиях своего протекания* (ряд серьезных идей в этом направлении разработан Р. Харродом, Е. Домаром, Н. Калдором, П. Самуэльсоном, Дж. Хиксом). Но наибольшую известность в качестве главного неокейнсианского теоретика цикла приобрел американский экономист («американский Кейнс») Элвин Хансен. В своем труде «Экономические циклы и национальный доход» (США, 1951) он высказывает и доказывает «новейшие предложения в области фискальной и кредитно-денежной политики», в которых идет речь о «трех типах программ компенсирования, предназначенных поддерживать устойчивость». В основе этих программ лежит следующее:

- встроенный механизм гибкости,
- автоматически действующие компенсирующие контрмеры,
- управляемые программы компенсирования.

Встроенные механизмы гибкости представляют собой автоматическую систему, которая в состоянии *глушить* колебания, но бессильна способствовать переходу от уровня депрессии к подлинному восстановлению. Система автоматически реагирует на изменение экономического положения. Она не требует сознательного управления. Одним из элементов такой программы является круто прогрессивная шкала подоходного налога. При фиксированной системе ставок поступления от налога будут быстро возрастать с ростом дохода и резко падать с уменьшением дохода. Следо-

вательно, бум имеет тенденцию создавать бюджетные излишки, а депрессия — бюджетный дефицит, то есть происходит то, что и требуется. Точно так же *система страхования от безработицы* действует автоматически как компенсирующая мера: в периоды процветания (когда безработных мало, общая сумма выплачиваемых пособий падает, в то время как поступление налогов, удерживаемых из заработной платы на социальное обеспечение, растет), в периоды депрессии (когда безработица велика, общая сумма пособий растет, а поступления налогов на нужды социального обеспечения падают). Налоги на нужды социального обеспечения превышают сумму выплачиваемых пособий в годы процветания, и это оказывает сдерживающее воздействие на бум; выплата пособий (по крайней мере, в сбалансированной системе или системе выплат из текущих доходов) превышает обложение по социальному обеспечению во время депрессии, и это оказывает смягчающее действие в период спада. И подобно этому, поддержание фермерских цен смягчает падение доходов фермеров в периоды, когда сельскохозяйственные цены снижаются. Отклонением от обычного типа программы поддержания цен является предложение, согласно которому фермеры продают по рыночным ценам, но в случае образования разрыва между рыночной ценой и ценой, которую предусмотрено поддержать, получают от правительства соответствующую компенсацию. Все это примеры «встроенных механизмов гибкости», действующих со стороны **налогов или расходов**.

Система «встроенных стабилизаторов» может уменьшить амплитуду циклических колебаний, смягчая падение и в какой-то мере тормозя бум; но вместе с тем она не в состоянии вызвать действительный *подъем* дохода и занятости. Для этого необходимы более решительные меры. Но решительные контрмеры также могут осуществляться автоматически. Подобного рода автоматическая схема предусматривает для борьбы против цикла *варьирование налоговых ставок*, с одной стороны, и *правительственных расходов* — с другой. Причем это варьирование *автоматически вступает в действие*, когда некоторые, специально выделенные индексы поднимаются или падают до точно определенных уровней. Так, когда индекс безработицы поднимется выше или опустится ниже точно определенного предела, станут оказывать свое действие точно установленные изменения в налоговых ставках и расходах. Все сказанное ранее относится к законодательным мероприятиям, имеющим целью приспособить *бюджет* к изменениям в ходе *экономического развития*.

Вся кейнсианская рецептура в широком смысле этого понятия, (т.е. включая теорию самого Дж. Кейнса, «ортодоксальных» кейн-

сианцев и «неокейнсианцев») с большим или меньшим успехом давала положительный эффект до середины 70-х годов, который затем совсем иссяк. Но сам по себе этот факт не должен был бы служить причиной яростной критики, доведенной иногда до степени полного отрицания не только «прикладных механизмов» кейнсианства (что само по себе являлось естественной реакцией), но и его сущности, а также оценки значимости. Вряд ли сам Дж. Кейнс, как человек незаурядного выдающегося ума, когда-либо претендовал на создание вечной монотеории, способной обеспечить конкретными рекомендациями практическую деятельность всех последующих правительств самых разных стран. Жизнь, как известно, развивается по законам Вселенной, а экономика — это часть «Бытия» и так же подчиняется этим общим закономерностям. А согласно последним, в каждой развивающейся «Системе» (тем более в экономической системе) существует определенный *порог ее управляемости*. С послевоенного 45-го до середины 70-х годов в капиталистическом мире произошло очень много событий, которые вывели мировую экономику и все ее проблемы на совершенно иной уровень. Научно-техническая революция привела к резкому усложнению номенклатуры изделий и их быстрой сменяемости. В геометрической прогрессии увеличилось общее число предприятий, усилились интеграционные процессы. Соединились в «фокусе» сразу несколько кризисов (циклический, структурный, энергетический, экологический), распалась Бреттон-Вудская система и т.д. Здесь было над чем поработать коллективному разуму. Такая усложненная система, во-первых, не могла уже управляться *прежними методами централизованного воздействия* и, во-вторых, объективно требовала определенного перемещения акцентов на *рыночные рычаги саморегуляции*. Совершенно новая экономическая реальность нуждалась в новых концепциях макрорегулирования. Расположение школ экономической мысли Запада к первой половине 70-х, может быть изображено в форме четырехугольника и представляет следующую картину: *кейнсианская «компания»* (в верхнем углу воображаемого четырехугольника), *умеренная оппозиция* в лице западногерманских неолибералов — В. Ойкена, А. Мюллер-Армяка, Л. Эрхарда и др. (по основным идеям занимала промежуточное положение между неоклассикой и кейнсианством), в США — агрессивная «правая» оппозиция в лице *неоклассиков* с жестким лидером М. Фридменом, а также представители «экономики предложения» М. Фелдстайн и А. Лаффер, выступающие за свободу предпринимательства и невмешательство государства. В «левом» углу имели место концепции *институ-*

ционально-социологического направления, доводящего идею государственного регулирования до требований целенаправленной социальной политики и индикативного планирования — Дж. Гелбрейт, Ф. Перру, Дж. Кларк, Г. Мюрдаль, Л. Столерю и др.

Неудивительно, что период 70-х явился временем «второго кризиса экономической теории» Запада, но в отличие от первого, поразившего, в основном, концепции невмешательства государства в экономическую жизнь общества, этот был очень трудным и болезненным для всех школ и направлений. Но тем не менее, понятие «второй кризис» прежде всего ассоциируется с кризисом воздействия государства на экономику **через совокупный спрос** и совпадает с третьим этапом генезиса государственных финансов как предмета исследования в контексте общих экономических теорий.

Все главные прежние постулаты «поведения» государственных финансов начисто отвергаются. Выдвигаются жесткие требования сбалансированности бюджета (за неимением других приемлемых вариантов) путем драконовского сокращения социальных программ, общей доли ВВП, перераспределяемой через бюджет, а также умеренных налогов. На этой волне формируется **экономическая теория предложения**, усилиями, главным образом, экономистов США. Ее сторонники, так называемые *сэплайсайдеры*, представляют неоклассическую экономическую теорию на базе идейного наследия Ф. фон Хайека — теории предельной эффективности факторов производства и современного монетаризма. И хотя именно в этом направлении отчетливо виден водораздел с кейнсианством (в отличие от монетаристов, учитывающих все-таки кейнсианский анализ совокупного спроса), его представители выступают за самостоятельную, независимую от денежной, бюджетную политику, твердо веря в высокую эффективность налогового регулирования экономики.

В целом авторы этой современной концепции стоят за переход к долгосрочному **государственному регулированию предложения факторов производства**. 70-е и 80-е гг. отмечены усилением влияния сэплайсайдеров как на развитие мировой экономической мысли, так и на принципы формирования экономической политики ряда ведущих западных стран. После кейнсианских «провалов» ее сторонники сумели дать достаточно убедительные ответы на вопросы, поставленные хозяйственной практикой, и выработать конструктивные варианты решения многих проблем западной экономики 70-х гг. По их мнению, такие формы государственно-вмешательства в экономику, как кейнсианское антициклическое регулирование, бюджетное перераспределение доходов, по-

давление инфляции и т.д. признаются вредными, расстраивающими механизм рынка и порождающими хозяйственные трудности. Главным фактором роста безработицы они считают систему государственного социального обеспечения. Кроме того, по их мнению, государственные затраты на социальные цели изменяют соотношение между расходуемой и сберегаемой частями денежных доходов, так как увеличивается доля текущего потребления, в результате расчетов на финансовую помощь государства в пенсионный период. В результате происходит снижение доли сбережений в совокупном доходе, уменьшая объем кредитных ресурсов и источников накопления, что, в свою очередь, вызывает замедление экономического роста. В отличие от монетаристов, создатели теории предложения считают главными причинами непредвиденной инфляции **высокие налоговые ставки** и полностью отвергают бюджетный дефицит. Им удалось основательно разобраться в механизме его отрицательного воздействия на расширенное воспроизводство, особенно при таком методе покрытия, как долговые обязательства. В этом случае государство, стараясь не допустить ускорения инфляции, вынуждено размещать на финансовых рынках основную массу своих ценных бумаг и превращается в конкурента частных фирм, отбирая у частного сектора кредитные ресурсы. Последние перекачиваются в сферу государственного потребления и используются, главным образом, непроизводительно. Сторонники этой теории советуют государству полностью перекрыть бюджетный канал непредвиденной инфляции и изменять предложение денег иными путями, минуя дефицит. Центральное место в концепции принадлежит проблеме сбережений, дефицит которых обусловлен несовершенством налоговой системы. Когда уменьшаются реальные доходы, остающиеся после налогообложения, начинает действовать механизм сокращения личных сбережений. Когда же инфляция переплетается с непомерно высоким налогово-обложением прибыли, возникает большая вероятность падения дивидендов, что побуждает акционеров воздержаться от вложений капитала. Давит и дополнительный инфляционный налог, равный обычному налогу, умноженному на темп инфляции.

Выводы новых концепций безработицы, инфляции и экономической динамики образуют теоретический фундамент, на котором строится неоконсервативный проект реформы государственного регулирования экономики. Основным стержнем этой реформы считается **радикальная реформа системы налогообложения**, направленная в сторону значительного уменьшения предельных налоговых ставок. Предусматривается, что это снижение должно

быть дифференцированным, пропорционально его предельной эффективности. В частности, предлагается в большей степени сократить те виды налогов, которые дадут максимально предельную отдачу с точки зрения роста накопления капитала и занятости, и в первую очередь это относится к налогам на доходы от капиталовложений. Существенная роль отводилась также реформе налогообложения лиц с высокими доходами: с богатых надо брать меньше, так как их отличает большая склонность к сбережениям. И вообще, в **снижении налоговых ставок** неоконсерваторы видят **магистральный** путь к решению многих проблем современной экономики. Долгосрочным последствием снижения налоговых ставок должен стать не рост бюджетного дефицита, а его сокращение. Эти закономерности были математически исследованы, и результат известен в мировой экономической науке как *эффект Лаффера*. В теории предложения он занимает исключительно важное место. Именно через него проходит, в сущности, единственная линия связи между концепцией налогового регулирования, находящейся в центре этой теории, и принципом равновесия государственного бюджета.

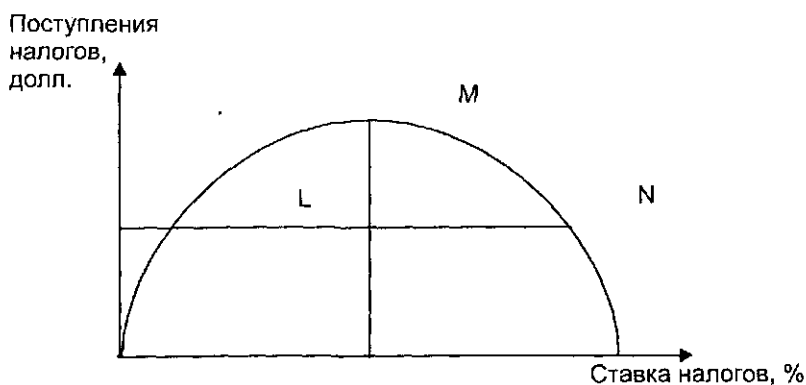


Рис. 1.5.1.

Кривая на рис. 1.5.1 отражает взаимосвязь между величиной ставки налогов и поступлением за их счет средств в государственный бюджет. При повышении ставки доходы государства за счет налогов вначале увеличиваются, но только до определенной границы — точки М, после нее повышение налоговой ставки уменьшает налоговые поступления. Высокие налоги снижают стимулы производства и уменьшают налоговые доходы государства. Но такая кривая не дает точного ответа, при какой ставке налогов по-

ступления налогов максимальны. Ибо она различна для разных стран и зависит от многих факторов:

- размеров и структуры государственного сектора;
- налоговой политики и т.д.

В 80-е гг. ряд принципов теории предложения был положен в основу экономической политики правительств некоторых стран. На основе ее разработок с 1986 г. проводятся крупные налоговые реформы, которые начались в США (поэтапно в течение 10 лет). Эти реформы имели несомненные достижения, и к первым из них можно отнести уменьшение максимальных предельных ставок по сравнению с началом 80-х гг. В частности, в США это было снижение с 70 до реальных 33%, в Швеции — с 87 до 80%, в Португалии — с 80 до 69%, Ирландии — с 77 до 65%, Италии — с 72 до 62%, в Великобритании — с 83 до 60% (предельная налоговая ставка — высшая налоговая ставка в системе прогрессивного обложения). Вторым достижением был рост вычетов из личного дохода и стандартных вычетов, исключивших таким образом 6 млн. человек из налоговых списков. Кроме того, деятельность по сокрытию налогов сделалась более трудной и менее привлекательной (США)¹. Но как это часто случается, «гладко было на бумаге, да забыли про овраги...». Суть этой русской мудрой пословицы иногда вполне соответствовала результатам практической реализации основных теоретических разработок сэплайсайдеров. Так, в США изменение предельной налоговой ставки дало ощутимое облегчение налогового бремени только четвертой части населения — цель упрощения не была достигнута. Но самой большой неудачей явилось *явно недостаточное расширение налоговой базы* до очень ограниченного уровня, т.е. не скомпенсировавшее быстро налоговые потери (имели место и другие несостоятельности). И тем не менее, хотя, безусловно, «практика — критерий истины», все-таки на основании подобных неудач даже в ряде стран не стоит делать скоропалительных выводов о неправомерности научной теории. Авторы «экономики предложения» совершенно верно уловили *главное направление* «теоретической» перестройки — необходимость всемерной мобилизации созидательного потенциала рынка, что, собственно, и входит в задачу экономической теории в отличие от практического руководства и инструкции. Что же касается *реальных изменений* в налоговых законах, то они всегда и везде влекут за собой проблемы, часто имеющие объяснения в сферах,

¹ Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. — М.: ИНФРА-М, 1997. — С. 570.

очень далеких от фундаментальной экономической науки. И поэтому нередко результат соответствует опять-таки старой пословице (на сей раз английской) «старые налоги — хорошие налоги».

Как уже отмечалось, современная западная экономическая мысль представлена несколькими крупными школами, каждая из которых имеет ряд направлений. Некоторые из них базируются непосредственно на основных постулатах кейнсианства, другие откровенно им противоречат. Но никто не может отрицать, что вся академическая наука и практика развитых государств признает и осуществляет жизнедеятельность в системе **смешанных экономик**, т.е. в той или иной степени, в предпочтении одних или других форм, регулируемых государством. Поэтому, несмотря на наличие диаметрально противоположных точек зрения по комплексу вопросов государственного регулирования, в послевоенный период в странах с развитыми рыночными структурами сформировалась новая наука — **экономика общественного сектора**, представляющая иную, чем прежде, систему взглядов на *роль государства и теорию государственных финансов*. Изучение этой дисциплины стало неотъемлемой частью экономического образования во многих странах. **Общественный сектор** представляет собой совокупность всех ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства. Под государственными ресурсами подразумевается вся собственность и все денежные (в основном бюджетные) фонды. Но так как любые действия государства в условиях рынка опосредствуются финансовыми инструментами, то, не умаляя роли государственной собственности, наиболее универсальным инструментом воздействия признается **бюджет**. Поэтому в центре внимания экономики общественного сектора находятся в первую очередь **государственные финансы**. Особенность этой дисциплины состоит в том, что она рассматривает государство даже не в качестве регулирующей структуры, а в **общем ряду субъектов** экономической деятельности, который должен поставлять обществу конкретные экономические блага с необходимой эффективностью производства этих благ. Экономика общественного сектора призвана также объяснить, *как государство изыскивает средства для достижения этих целей, как оно эти средства расходует* и за счет чего его экономическая деятельность может стать более рациональной. Однако, помещая государство в общий ряд участников экономической деятельности, учитывается его принципиальное отличие от других субъектов рыночного хозяйства, заключающих свои сделки добровольно. Государство и его органы всегда обладают правом принуждения в рамках и на основе законов.

В основе всех прежних взглядов на роль государства и системы его денежных фондов лежала необходимость **целесообразного перераспределения** доходов, ресурсов, имущества в соответствии с принципами социальной справедливости. Но природа перераспределительных процессов такова, что очень часто их результатом становится *конфликт интересов*, так как улучшение положения одной группы индивидов происходит за счет ухудшения другой. Согласно новой системе взглядов речь идет о желательной **Парето-оптимизации**. Парето-улучшением называется такое изменение в ходе экономических процессов, которое повышает уровень благосостояния (значение функции индивидуальной полезности) хотя бы для одного из участников, если при этом не допускается снижение уровня благосостояния ни одного из других. По мнению авторов, современный свободный рынок в любом государстве вследствие ограниченной (а потому и несовершенной) конкуренции, внешнего воздействия и неполноты информации обязательно имеет серьезные изъяны («провалы рынка», «ошибки рынка»), т.е. попадает в ситуации, в которых свободное действие рыночных сил не обеспечивает Парето-оптимального использования ресурсов. И вот как раз в этих зонах, и только в них должен функционировать общественный сектор (желательно на принципах Парето-оптимизации), при этом в предварительных расчетах изъяны рынка необходимо сопоставить с возможными провалами государства.

Поскольку отличительной чертой государства является законное право принуждения, имеет смысл использовать потенциал общественного сектора в тех и только в тех случаях, когда издержки и негативные последствия принуждения, как минимум, уравниваются его позитивными последствиями, т.е. потери для каждого индивида в отдельности, а не только для общества в целом, должны уравниваться приобретениями. Прежде всего государство призвано обеспечивать экономически эффективное удовлетворение потребностей своих граждан в общественных благах в таких отраслях, как: образование, здравоохранение, культура, транспорт и связь, энергетика, коммунальное хозяйство, — и обязательно на уровне **социальной достаточности**, а не **минимального потребления**. Выполнение этих функций на соответствующем уровне, в основном, и определяет масштабы общественного сектора в каждом данном государстве на определенном временном отрезке.

Ресурсы, с помощью которых государство участвует в общественной жизни, — это, с одной стороны, все то, владельцем чего оно является, а с другой — доходы и расходы централизованных денежных фондов. В первом случае речь идет о *запасе* ресурсов, во

втором — об их *потоке*. Такого рода двойная характеристика экономического потенциала присуща любому субъекту хозяйства, но особенность государства состоит в том, что, пользуясь законным правом принуждения, в результате систематически осуществляемого перераспределения, доля общественного сектора в национальном доходе, как правило, существенно отличается от его доли в совокупном капитале. Правда, эти цифры не отражают полностью все аспекты государственной деятельности. С одной стороны, государство часто контролирует огромные ресурсы, которые не получают надлежащей экономической оценки в качестве потенциальных или реальных факторов производства (земли, не находящиеся в сельскохозяйственном обороте, охраняемые природные и культурные ценности и т.д.). С другой, расходы государства в конечном счете характеризуют услуги, которые оно предоставляет на нерыночной основе. Таким образом, и запас, и поток ресурсов общественного сектора частично изъяты из рыночного оборота, что сказывается на экономических измерениях. Но в целом, роль и масштабы этого сектора наиболее концентрированно можно выразить удельным весом государственных доходов и расходов в национальном доходе или ВВП.

Так, к началу 90-х годов доля совокупных расходов государства в ВВП составила: в Австралии — 13,4%, в Австрии — 49,9%, в Великобритании — 40,5%, в Индии — 17,6%, в Испании — 34,3%, в Италии — 52,5%, в Южной Корее — 17,7%, в Нидерландах — 55,8%, в Норвегии — 56,8%, в США — 36,0%, в ФРГ — 43,8%, в Финляндии — 35,9%, во Франции — 45,4%, в Швеции — 61,5%, в Японии — 32,4%¹. Как свидетельствуют данные, разброс величин достаточно большой, от 13,4 до 61,5%. Но, если отбросить крайние значения, обусловленные спецификой экономической политики именно этих государств, а также возможными временными колебаниями, то во всех развитых странах ясно вырисовывается средняя современная цифра порядка 35–50%, что соответствует очень высокой доле государства в ВВП.

Но какими бы принципами не руководствовалось государство в своем отношении к формированию денежных фондов, из которых финансируется производство общественных благ (перераспределение или «парето»), перед правительством всегда будет стоять извечная проблема выбора между *справедливостью* в распределе-

¹ National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables, 1989, Parts 1–2, New York: United Nations, 1991.

нии и *эффективностью* в производстве. Например, согласно и «классическим», и «кейнсианским» понятиям налоговой справедливости, система налогообложения должна содержать высокие налоги на «богатых» и низкие на «бедных», так как только таким способом можно создать финансовый источник будущей социальной поддержки. И с этих позиций регрессивные налоговые ставки выглядят вопиющим преступлением против человечности. Но, согласно философии и логике тех же сэйлайсайдеров, высокие доходы ни в коем случае не должны нести на себе большое налоговое бремя, так как только они обладают потенциальными возможностями скорейшего инвестирования и, следовательно, обеспечивают экономический рост, увеличение массы национальной добавленной стоимости, создают реальные источники финансирования всех дополнительных государственных расходов. В свою очередь, лица с низкими и средними доходами могут уменьшить или увеличить только свой фонд личного потребления, что в итоге будет влиять на совокупный спрос, но косвенным путем и замедленными темпами. Поэтому, согласно их взглядам, регрессивные ставки (когда они возможны) в принципе даже желательны. Сравнивая эти две противоположные, но солидно аргументированные точки зрения, нельзя дать однозначного ответа об абсолютной правомерности или неправомерности какой-либо из них. Все дело, очевидно, в структуре и назначении той общей экономической схемы, в которой искомая налоговая система формируется, а также в степени остроты «лидирующих» проблем. Каждое общество должно искать *свой оптимум* в соответствии с национальным менталитетом и сложившейся системой взглядов в отношении принципов общественной справедливости с учетом реальных общественных возможностей. И это еще одна причина, по которой навсегда исключается копирование готовых формул, тем более для государств с разным историческим мировоззрением и резкими различиями в способе и объемах производства.

Поиск такого оптимума технически очень сложная и даже не всегда выполнимая задача, ибо имеют место высокие объективные потребности в государственном финансировании, с одной стороны, и резко очерченная ограниченность реальных доходных источников, с другой. И чем ниже на лестнице мировых достижений иерархическая ступень, на которой находится данное государство, тем острее эта проблема и больше вероятность конфликта. Но даже и у высокоразвитых стран поиск путей ведется в надежде хотя бы частичного разрешения данного противоречия. В частности, неокейнсианцами Н. Калдором и Дж. Хиксом была разрабо-

тана соответствующая система, обеспеченная обстоятельной математической аргументацией.¹

В теории экономики общественного сектора в ее понимании роли и назначения государства соответственно серьезно скорректированы взгляды на роль конкретных финансовых институтов. Например, налоги рассматриваются не как способ мобилизации средств на содержание неких *надэкономических структур*, а скорее, в качестве *формы*, которую приобретают *затраты* на производство разнообразных общественных благ, поставляемых государством своим гражданам. Предполагается, что государство и его органы, подобно другим производителям товаров и услуг, должны получать ресурсы лишь постольку, поскольку им удастся продемонстрировать потребителям (налогоплательщикам) свою способность удовлетворять их запросы лучше потенциальных конкурентов из числа частных фирм. Кроме того, за потребителями остается бесспорное право добиваться минимизации своих затрат (налогов), т.е. налицо требование осязаемой *возвратности* налогов как в масштабах общества, так и для каждого налогоплательщика. И единственным смыслом и оправданием налогов в демократическом обществе считается максимальное удовлетворение спроса налогоплательщиков на общественные блага и признанных гражданами этой страны принципов перераспределения доходов. Но в силу несовершенства современных экономик и изъянов государства на практике налоговые системы не способны безукоризненно выполнять данную миссию. Просто при конкретном выборе путей необходимо стремиться к этой идеальной модели. Налоги необходимо платить всем гражданам, а дифференциация уплаты должна производиться по четким критериям, соответствующим принятым в данном обществе представлениям о справедливости. Имеются два основных принципа дифференциации налогов: *принцип получаемых выгод* и *принцип платежеспособности*. Первому отвечают различия в величине налогового бремени в соответствии с различиями в полезности действий государства для разных налогоплательщиков. Второй принцип предполагает соразмерность налогообложения, но не субъективной готовности, а *объективной способности* отдельных плательщиков нести налоговое бремя. На практике этот принцип трудно заменить каким-либо другим. Но какой бы конкретный принцип не был положен в основу относительного равенства налоговых обязательств, «демократическое» налогообложение предусматривает, во-первых, *равенство по горизонтали* и, во-вторых, *равенство по вертикали*.

¹ Подробнее см. в кн.: Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. — М.: Аспект пресс, 1996.

Первое — это непосредственное равенство обязательств для всех лиц, находящихся в одинаковом положении с точки зрения принятого принципа. Второе — соответствие дифференциации налоговых обязательств различиям в их положении. Оба эти принципа по сути выражают идею **запрета на дискриминацию** в налогообложении. После выбора принципов налогообложения в целом и расчета необходимой суммы, следует сформировать общую структуру системы, т.е. выбрать конкретные виды и рассчитать ставки. Делать это нужно на базе анализа *воздействия налогов на рыночное поведение производителей и потребителей*, так как только он позволяет выявить искажающее влияние налогов и, правильно подбирая их характеристики, добиваться относительного уменьшения нежелательных искажений (под искажением обычно подразумевают негативное влияние на эффективность). Авторы теории экономики общественного сектора очень большое внимание уделяют обеспечению *возможности общественного контроля* за формированием и результатами действия налоговой системы. Эксплуатация неведения налогоплательщиков со стороны государства (отдельных групп специальных интересов) ничуть не более отвечает принципам современной рыночной экономики, чем всякое иное злоупотребление информационной асимметрией.

Как известно, в любом обществе во все времена налогоплательщиков посещало желание переложить, переместить свои налоги. И это по-человечески понятное стремление всегда находило способы реализации при наличии экономических и правовых возможностей. Авторами рассматриваемой теории подробно анализируются различные современные варианты как перемещения налогов, так и экономический результат избыточного налогового бремени. Доказано, что последнее представляет собой денежный эквивалент потерь полезности, которые вызываются эффектом замещения, обусловленным налогообложением. Этот эффект замещения и выражает искажающее действие налога, самым отрицательным результатом которого является *искажение соотношений цен*, на основе которых осуществляется перераспределение ресурсов.

Специфика системы взглядов описываемой теории, естественно, распространяется и на назначение государственных расходов и бюджетную политику в целом. Целесообразность государственных расходов должна достигаться только в рамках программного подхода к их формированию и осуществлению. Общественные расходы, по мнению авторов, можно представить в качестве *отрицательных налогов*, соответственно распространив на них с некоторыми оговорками многие из положений новой налоговой теории. Что-

бы добиться наиболее рационального использования общественных средств, требуется как можно точнее определить их отдачу, сопоставить ее с затратами, сравнить различные варианты программ с точки зрения издержек и выгод. Не имея возможности в рамках данного параграфа подробнее остановиться на особенностях нового ракурса теории государственных расходов, хочется обратить внимание на их отношение к методу планирования расходов «от достигнутого уровня», столь любимого государственными деятелями и в СССР, и в РФ. Последнее считается более или менее приемлемым только в случае, когда общество в высокой степени удовлетворено состоянием общественного сектора и при этом само не находится в процессе глубоких перемен. Но, чем глубже и интенсивнее сдвиги в объективных условиях развития общественного сектора и запросах, которые он призван удовлетворить, чем *настоятельнее потребность в реформировании самого этого сектора*, тем менее допустимо полагаться на прежние образцы. Тогда в центр внимания должен обязательно выдвигаться поиск *альтернативных вариантов* использования общественных средств и сравнение этих вариантов. И хотя идеальных формализованных методов оценки затрат и результатов в общественном секторе не существует (иначе подготовку и принятие бюджета можно было бы превратить в сугубо техническую операцию), тем не менее в теоретических разработках нового направления существует несколько вариантов аналитических методов с серьезным математическим обеспечением. Их обязательное применение дает огромный практический выигрыш, позволяя отсекаать хотя бы заведомо худшие варианты и обосновывать бюджетную политику именно в условиях смешанной рыночной экономики.

В завершение данного параграфа обобщим изложенное и сделаем некоторые выводы.

Финансовая наука имеет богатейшее многовековое теоретическое наследие, созданное трудом многих поколений выдающихся ученых стран Запада и России. И ни одно из направлений новейших исследований и практического законодательства в сфере государственных финансов не может иметь место без учета основных положений базовой теории. В противном случае все усилия обречены на отрицательный результат.

Первый кризис в истории экономической мысли, постигшей экономическую науку в 30-е годы XX века, объективно отразил переломный этап в развитии самой рыночной экономики. Дж. Кейнс переломил этот кризис и дал толчок развитию всех последующих современных экономических школ, но уже на новой теоретической высоте. Его доказательство необходимости сущест-

ования смешанной экономики с регулирующей ролью государства имеет непреходящее значение и оказывает влияние на все направления исследований, связанных с материальным производством.

Подобный переворот в направляющей системе экономического мышления самым непосредственным образом коснулся общественного отношения к сфере государственных финансов. В достижении целей стабилизации экономического цикла она была призвана играть ведущую роль, причем особо важное значение придавалось управлению бюджетным дефицитом в целях расширения или сокращения совокупного спроса (кредитно-денежная политика в этой ситуации должна была приспособливаться к бюджетной).

С середины 70-х годов радикально изменившаяся экономическая ситуация и совершенно новые проблемы перестали уместиться в рамки прикладных кейнсианских разработок и западной экономической мысли пришлось преодолевать второй кризис общей теории в XX веке. Сфера государственных финансов не привлекает внимания многих авторов, предлагающих новые модели регулирования, но объективно она находится под пристальным вниманием общества. Доля денежных потоков, проходящих через систему централизованных государственных фондов, в послевоенный период увеличилась в несколько раз и от 15% ВВП дошла в отдельных случаях до 60%. Такие масштабы делают ее потенциально огромной регулирующей силой: созидательной или разрушительной.

Понимание этой объективной реальности натолкнуло экономическую мысль Запада на создание новой науки — **экономики общественного сектора**, которая развивает теорию государственных финансов в целях применения этой мощной системы в условиях уже смешанной экономики.

К концу второго тысячелетия и переходу человеческой цивилизации в XXI век, уже известны результаты воздействия основных экономических идей, из тех, которые «правят миром». Самые масштабные из них — марксистская и кейнсианская с современными ее модификациями. Причем интересно то, что оба эти противоположные направления отражали одну объективную потребность дальнейшего общественного развития — **выхода из узких рамок жесткого рыночного диктата в социально ориентированную экономику**. Но многовековой менталитет, основанный на почитании «святого права частной собственности», и глубина демократической культуры после осознания необходимости радикальных реформ направили Запад по пути поиска решений *сохранения* базовой рыночной структуры, а Россию, в силу комплекса национальных особенностей — ее полного *разрушения*. Сейчас, осознав мно-

гие ошибки, страны бывшего социалистического лагеря проходят очень тяжелый переходный период с целью создания у себя модели смешанной экономики. И в этой ситуации теоретическое наследие прошлого и современные разработки Запада — бесценный дар, который необходимо использовать, опираясь на самое **главное** в нем — **высокую культуру методологического анализа**. Но столь необходимый процесс познания и расширения экономического кругозора ни в коем случае нельзя подменять слепым копированием готовых схем. Все без исключения новые теории Запада базируются на *предположении существования развитого рыночного хозяйства с разветвленной институциональной структурой и отработанным веками законодательством*. И хотя в СССР несколько десятилетий существовал единственный «общественный сектор», до внедрения в практику современной науки «экономика общественного сектора» России надо еще дорасти. Результатом бездумного использования отдельно вырванных из их общего контекста экономических мероприятий могут быть только невосполнимые материальные потери, нарастание и без того очень серьезных структурных деформаций и усиление социальной напряженности.

В начале данного параграфа приведены очень интересные размышления Дж. Кейнса о реальной степени влияния мыслителей-философов, экономистов на поведение человечества. Вместо заключения хотелось бы привести высказывание еще одного выдающегося представителя современной экономической науки Дж. Гэлбрейта, который говорит *о воздействии реального мира на становление идей*. «На деле экономические идеи всегда являются продуктом своего времени и места возникновения, их нельзя рассматривать независимо от того мира, который они объясняют, а этот мир постоянно меняется, соответственно и экономические теории, если они призваны отвечать своим целям, должны меняться. Появление за последние сто лет акционерных обществ, профсоюзов, прошедшие войны и экономическая депрессия, уничтожившие изобилие, изменение характера денег, новая роль банков, падение значения сельского хозяйства, рост городов и городской нищеты, появление государства всеобщего благосостояния, растущее значение экономической политики, возникновение социалистических стран — все это сильно изменило, даже революционизировало экономическую жизнь. А если изменился предмет исследования, значит, с необходимостью должна измениться его задача?»

Контрольные вопросы:

1. Каковы главные причины повышенного интереса к современной истории экономических учений?
2. Какими факторами определялись основные направления развития финансовой науки с XVI по начало XX веков?
3. В чем сущность кейнсианского «переворота» в истории экономической модели Запада?
4. Почему Дж. Кейнс в первом ряду предлагаемых им мероприятий антициклической стабилизационной политики ставит финансово-бюджетную и фискальную политику?
5. Каковы основные направления теории «функциональных финансов»?
6. Назовите причины и содержание теории экономики предложения.
7. Что представляет собой общественный сектор рыночной экономики?

Литература

1. Архитектор макроэкономики (Дж.М. Кейнс и его макроэкономическая теория): Библиотека экономических спецкурсов. — Ростов-на-Дону: Феникс, 1997.
2. Григоров К. Обновление или кризис. — М.: Прогресс, 1982.
3. Курс экономической теории: Учебное пособие: Учебники МГУ им. М.В. Ломоносова. — М.: ДИС, 1997.
4. Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов. — М.: ИНФРА-М, 1996.
5. Современные экономические теории Запада / Под ред. Марковой А.Н. — М.: Финстатинформ, 1996.
6. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. — М.: ИНФРА-М, 1997.
7. Столерю Л. Равновесие и экономический рост. — М.: Статистика, 1974.
8. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. — М.: Финансы и статистика, 1996.
9. Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход. Классики кейнсианства. Т. 2. — М.: Экономика, 1997.
10. Худокормов А.Г. История экономических учений: Учебник. — М.: ИНФРА-М, 1998.
11. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов. — М.: Аспект пресс, 1996.

ГЛАВА 2

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Изучив материалы главы, Вы сможете:

- охарактеризовать структуру органов управления финансами;
- определить цели, задачи и основные этапы финансового планирования и прогнозирования;
- обосновать необходимость использования финансов для регулирования социально-экономических процессов;
- назвать основные направления воздействия государственных доходов и государственных расходов на воспроизводство;
- перечислить финансовые регуляторы рыночного хозяйствования.
- перечислить формы, методы и органы финансового контроля.

2.1. Субъекты управления.

Структура органов управления государственными финансами

Под общим термином «управление» понимается сознательное воздействие с целью развития и совершенствования объекта¹. Государство должно совершенствовать систему отношений, призванных нормализовать финансовые ресурсы, необходимые для социально-экономического развития общества, осуществлять контроль за рациональным их использованием. На решение этой задачи и направлено *управление финансами — сложный процесс, представляющий единство управляемой (объекты) и управляющей (субъекты) систем*². Управляющая система — «финансовая система» — совокупность финансовых институтов (учреждений), управляемая система — «система финансов» — совокупность денежных отношений. При этом процесс управления финансами не одно-

¹Энциклопедический словарь. — М.: Советская Энциклопедия, 1988. — С. 1388.

²Вознесенский Э.А. Финансы социалистических государств. — М.: Финансы и статистика, 1982. — С. 55.

значный, он включает не только управление объектами, но и совершенствование деятельности, организации самих субъектов управления.

Финансовая политика¹ — это совокупность методологических принципов, практических форм организации и методов использования финансов. Она позволяет соединить воедино потенциальные возможности управления, заложенные непосредственно в самих финансах (объектах управления), с конкретными методами работы, организацией органов финансовой системы (субъектов управления). Во всех государствах финансовая политика реализуется через финансовую систему, деятельность которой строится на следующих принципах:

- управление финансами с учетом специфики звеньев системы финансов;
- общность функций всех финансовых учреждений;
- общее руководство центром при активном участии всех нижестоящих органов управления.

Основными методологическими принципами проведения финансовой политики, т. е. управления финансами, являются:

- зависимость от конечной цели;
- макроэкономическая сбалансированность всех отраслей хозяйства;
- соответствие интересам всех членов общества;
- использование экономических законов;
- учет внутренних и внешних экономических условий на основе реальных возможностей.

Целью управления финансами является финансовая устойчивость и финансовая независимость, проявляющиеся в макроэкономической сбалансированности, профиците бюджета, снижении государственного долга, твердости национальной валюты, в конечном счете, в сочетании экономических интересов государства и всех членов общества.

Конкретными методами и формами управления финансами служат:

- финансовое планирование;
- прогнозирование;
- программирование;
- финансовое регулирование;
- финансовый контроль;
- принятие финансового законодательства;

¹ Подробно см. п. 3.1 «Содержание финансовой политики».

- система методов мобилизации финансовых ресурсов.

Система управления финансами представлена на рис. 2.1.1. В результате действия финансовой политики осуществляется перераспределение ВВП, обеспечивающее выравнивание уровней развития субъектов Федерации, сочетание интересов всех хозяйствующих субъектов.

Общее управление системой финансов осуществляют высшие органы власти и управления:

- Президент Российской Федерации (администрация Президента) — регламентирует деятельность финансовой системы, подписывает бюджетный план, имеет право «вето» на финансовое законодательство, принятое Парламентом.
- Парламент Российской Федерации (Федеральное Собрание, состоящее из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы) — устанавливает налоги, сборы, неналоговые платежи, утверждает федеральный бюджет, принимает финансовое законодательство (Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс).
- Правительство Российской Федерации — рассматривает федеральный бюджет, выступает как единый центр управления финансами. Центральным органом, осуществляющим реализацию финансовой политики, является Министерство финансов Российской Федерации. Оно обеспечивает единство финансовой, кредитно-денежной и валютной политики в Российской Федерации, координирует деятельность других федеральных органов исполнительной власти.
- Министерство финансов Российской Федерации:
 - осуществляет методическое руководство в сфере финансового планирования и финансирования отраслей хозяйства;
 - организует разработку федерального бюджетного плана;
 - принимает активное участие (совместно с Министерством экономики Российской Федерации) в разработке баланса финансовых ресурсов страны.

На Министерство финансов Российской Федерации возложены организация исполнения федерального бюджета, проведения мероприятий, обеспечивающих расходование бюджетных средств по целевому назначению. Министерству финансов Российской Федерации предоставлены широкие права:

- получать от министерств, ведомств, предприятий, учреждений материалы, необходимые для составления и исполнения бюджетного плана;

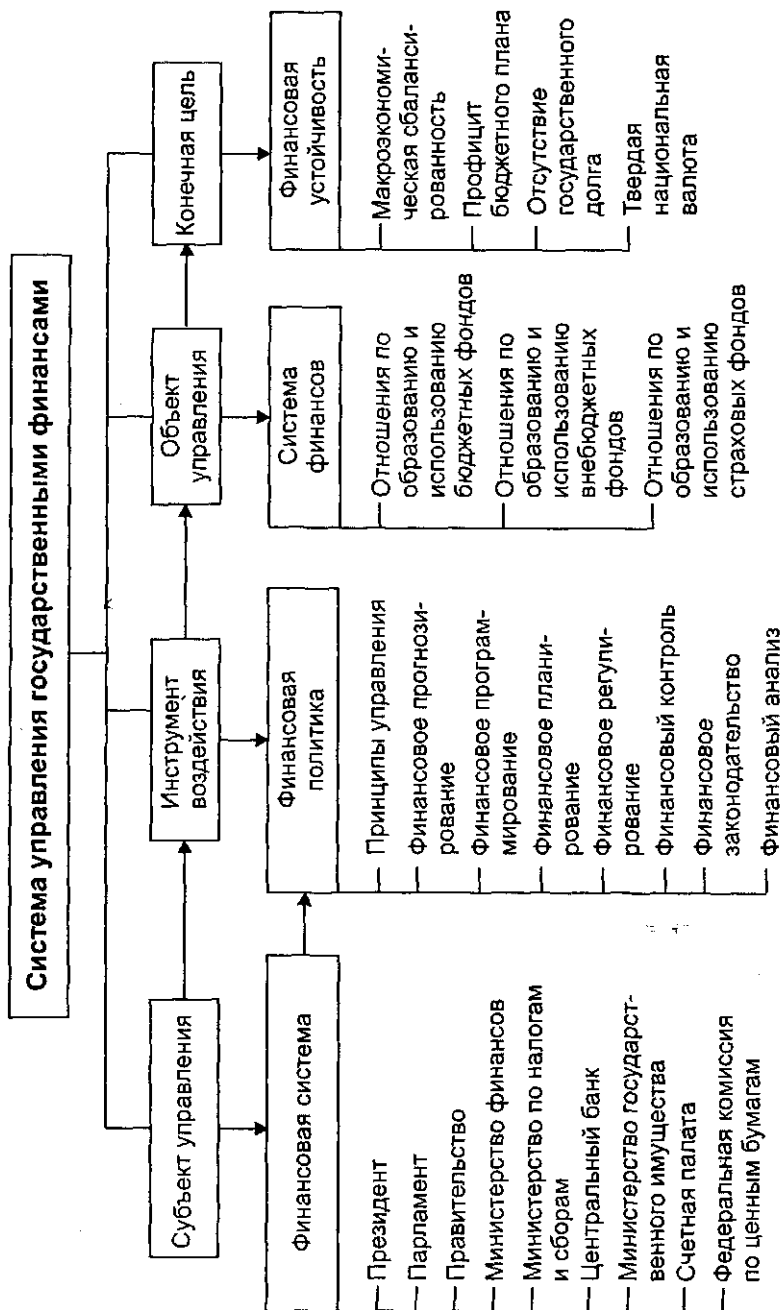


Рис. 2.1.1. Система управления государственными финансами Российской Федерации

- ограничивать и приостанавливать финансирование, в случае нарушения финансовой дисциплины;
- проводить ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

Министерство по налогам и сборам Российской Федерации и Федеральная служба налоговой полиции осуществляют контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетные фонды налогов, сборов и других платежей.

Министерство государственного имущества РФ организует управление государственным имуществом с целью получения доходов неналогового характера (арендная плата, доходы от продажи государственного имущества).

Федеральная комиссия по ценным бумагам контролирует деятельность участников фондового рынка, способствуя тем самым увеличению поступлений в бюджетный фонд.

Система Центрального банка Российской Федерации (ЦБ РФ) является важным органом реализации денежно-кредитной и финансовой политики. ЦБ РФ осуществляет наряду с Федеральным казначейством кассовое исполнение бюджета, контролирует деятельностью других кредитных институтов.

Для контроля за выполнением финансового законодательства создан специальный контрольный орган — Счетная палата Российской Федерации, ее основным назначением является контроль за федеральными денежными средствами. Счетная палата независима от Правительства и подотчетна Федеральному Собранию. Возглавляет Счетную палату председатель, назначаемый Государственной Думой на 6 лет.

Проведение финансовой политики в субъектах федерации, их административно-территориальных и муниципальных образованиях осуществляют соответствующие финансовые учреждения.

Контрольные вопросы:

1. Какова цель управления финансами?
2. Каковы основные инструменты воздействия на систему финансов?
3. Объясните содержание понятия «финансовая политика».
4. Какие основные методы управления финансами применяются в настоящее время?
5. Какие государственные институты участвуют в управлении финансами?
6. Назовите функции Министерства финансов Российской Федерации.

2.2. Финансовое планирование и прогнозирование

В экономической литературе планирование представляют как деятельность по принятию решений, ориентированную на будущее. Можно подвести понятие «планирование» под более общее определение через «плановность», которая означает объективную необходимость и возможность согласования деятельности хозяйствующих субъектов. А именно, планирование — это практическая реализация плановности, т.е. осознанная деятельность по достижению сбалансированности и пропорциональности¹. Применительно к финансовому планированию — *это деятельность по сбалансированности и пропорциональности финансовых ресурсов. Сбалансированность* при этом означает оптимальное соотношение между финансовыми ресурсами, находящимися в распоряжении государства, и доходами, остающимися в руках хозяйствующих субъектов. *Пропорциональность* — рациональное соотношение между величиной дохода до уплаты налога и после уплаты по предприятиям, отраслям хозяйства, регионам, субъектам федерации. Государство через увеличение или уменьшение этого соотношения может стимулировать либо ограничивать их развитие.

Финансовое планирование представляет собой составную часть народнохозяйственного планирования, базируется на показателях плана социально-экономического развития, направлено на координацию деятельности всех органов финансовой системы. Относительная обособленность отдельных звеньев системы финансов предопределяет необходимость разработки системы финансовых планов, отражающих:

- особенности форм и методов образования и использования денежных фондов;
- отраслевое и территориальное перераспределение финансовых ресурсов.

Главным объектом финансового планирования являются звенья финансов (отношения), получающие в плане свое количественное выражение. Движение средств конкретного денежного фонда выражается и закрепляется в соответствующих финансовых планах, которые объединены в единую систему. Центральное место в системе финансовых планов принадлежит бюджетному плану, в котором отражается движение бюджетного фонда, формы и методы его образования и использования, структура доходов и расходов.

¹ Сыроежин И.М. Плановность. Планирование. План: Теоретические очерки / Научн. ред. Е.З. Маймикас. — М.: Экономика, 1986. — С. 24.

Движение внебюджетных фондов отражается соответственно в финансовых планах (сметах) доходов и расходов: Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Фонда обязательного медицинского страхования, Государственного фонда занятости населения РФ. В доходной части отражаются обязательные и добровольные взносы юридических и физических лиц. Размер страховых взносов установлен в процентах от фонда оплаты труда. Во внебюджетные фонды частично поступают бюджетные средства, при недостатке средств допускается заимствование средств внебюджетных фондов друг у друга. Таким образом, внебюджетные фонды тесно связаны между собой и с бюджетным фондом.

Страховой фонд необходим для возмещения потерь в масштабе всего общества, отдельных регионов, муниципальных образований и граждан. Для учета потребностей всех хозяйствующих субъектов страховой фонд формируется и используется в плановом порядке. В доходной части плана отражаются взносы предприятий, организаций, отдельных граждан, поступления средств из других фондов (бюджетного направления), в расходной — возмещение убытков от стихийных бедствий, выплаты страховых сумм страхователям. План образования и использования страхового фонда позволяет более маневренно и эффективно использовать средства.

Важное место в обеспечении пропорциональности и сбалансированности общественного воспроизводства, регулировании денежного обращения занимает **Сводный финансовый баланс государства** (баланс финансовых ресурсов — БФР), а также балансы доходов и расходов каждого субъекта Федерации. Эти документы разрабатываются Министерством экономики РФ при активном участии Министерства финансов РФ и других подразделений финансовой системы. В балансе отражается формирование и использование ресурсов, планируемых в составе бюджетного фонда, внебюджетных фондов, страхового фонда, кредитного фонда, денежных фондов предприятий и организаций, денежных средств граждан. Балансовый метод позволяет выявить дефицит финансовых ресурсов в масштабе страны, субъектов федерации, местных администраций; эффективно и обоснованно перераспределить средства между всеми хозяйствующими субъектами. Сводный финансовый баланс объединяет в единую систему все финансовые планы, его показатели принимаются за основу при составлении бюджетного и кредитного планов и других финансовых планов.

Непосредственно взаимосвязанным со сводным финансовым балансом является другой синтетический баланс — *баланс денеж-*

ных доходов и расходов населения. В нем отражается движение денежных ресурсов населения в наличной и безналичной форме:

- заработная плата;
- доходы от индивидуальной трудовой деятельности;
- пенсии и пособия;
- стипендии;
- доходы от обмена товарами между группами населения;
- оплата товаров и услуг;
- налоги и добровольные взносы;
- сбережения во вкладах и займах.

Баланс определяет пропорции между доходами и расходами населения, отражает рост оплаты труда и пенсионного обеспечения, увеличение объемов товарного предложения. В связи с этим баланс денежных доходов и расходов населения имеет большое значение для планирования наличного денежного оборота, розничного товарооборота, налоговых поступлений, кредитных ресурсов. Он составляется по стране в целом и субъектам федерации Министерством экономики РФ с участием Министерства финансов РФ, Центрального банка РФ и других органов финансовой системы.

Показатели финансовых планов являются исходным материалом для анализа финансового положения государства, информационной основой (базой) перспективного планирования. Система финансовых планов позволяет выявить объективные взаимосвязи и долговременные тенденции изменения структуры источников финансовых ресурсов (доходов физических и юридических лиц), а также факторы, определяющие развитие этих тенденций в будущем.

Финансовое прогнозирование — предвидение возможного финансового положения государства, обоснование показателей финансовых планов. Прогнозы могут быть среднесрочными (5-10 лет) и долгосрочными (более 10 лет). Финансовое прогнозирование предшествует стадии составления финансовых планов, вырабатывает концепцию финансовой политики на определенный период развития общества. Целью финансового прогнозирования является определение реально возможного объема финансовых ресурсов, источников формирования и их использования в прогнозируемом периоде. Прогнозы позволяют органам финансовой системы наметить разные варианты развития и совершенствования системы финансов, формы и методы реализации финансовой политики.

Финансовое прогнозирование предполагает применение различных методов:

- построение эконометрических моделей, описывающих динамику показателей финансовых планов в зависимости от факторов, определяющих (влияющих на) экономические процессы;
- корреляционно-регрессионный анализ;
- метод непосредственной экспертной оценки.

Финансовое программирование — метод финансового планирования, использующий программно-целевой подход, в основе которого заложены четко сформулированные цели и средства их достижения, предполагает:

- установление приоритетов государственных расходов по направлениям;
- повышение эффективности расходования государственных средств;
- прекращение финансирования в соответствии с выбором альтернативного варианта.

Выбор варианта программы зависит, прежде всего, от экономических факторов (ресурсных). При этом учитываются не только масштабы, значение и сложность достижения цели, но и размеры имеющихся заделов, ожидаемый суммарный эффект, потенциальные потери от недостижения цели. Программирование, как важный метод согласования кратко- и долгосрочных целей и мер в области финансовой политики, должно активно использоваться в современной практике финансового планирования.

Финансовое программирование используется в развитых странах с 60-х годов. Суть его заключается в составлении 5-летних «скользящих» планов расходов. Каждый год план корректируется на основе ожидаемого исполнения показателей плана текущего года. Показатели при этом передвигаются (скользят) по 5-летней шкале на год (следующий за отчетным) вперед. Плановые показатели 1-го предстоящего года являются директивными (обязательными), а последующих 4-х лет — ориентировочными.

В настоящее время в Российской Федерации используются целевые комплексные программы, представляющие систему научно-исследовательских, организационно-хозяйственных и других мероприятий, направленных на достижение производственных целей, сбалансированности по ресурсам и исполнителям.

Контрольные вопросы:

1. Каково назначение финансового планирования?
2. Какие методы финансового планирования применяются в настоящее время?

3. *Какие планы входят в систему финансовых планов?*
4. *Почему «бюджетный план» является центральным в системе финансовых планов?*
5. *Какова роль финансового прогнозирования и финансового программирования?*

2.3. Финансовое регулирование социально-экономических процессов

Современный экономический мир — это мир смешанных экономик. Данное положение является аксиомой и не может быть оспорено даже самыми рьяными приверженцами «классического» либерализма. Ни в одном развитом государстве уже нет «абсолютной монархии» рынка над обществом и, очевидно, что ее никогда не будет. Тем не менее действие всех рыночных законов, объективно и их нельзя отменить, как нельзя отменить расширение «номенклатуры» рыночных институтов, усложнение связей между ними, формирование новых подсистем (согласно законов эволюции). Воздействие государства на социально-экономические процессы необходимо для следующих целей:

- обеспечения общих условий жизнедеятельности и правовой основы реализации экономических решений (государству необходимо обеспечивать безопасность всего общества, устанавливать и поддерживать правовой режим, направленный на защиту прав собственности и свободного развития личности, поддержание и развитие эффективной конкуренции);
- проведения стабилизационных мероприятий (государство должно регулировать темпы экономического роста, уровень инфляции и занятости, поощрять прогрессивные сдвиги в отраслевой и региональной структуре экономики, поддерживать внешне-экономическое равновесие и курс национальной валюты);
- осуществления социально ориентированного перераспределения ресурсов (государство должно организовать производство нужных обществу благ, которым не занимается частный сектор, гарантировать минимальный уровень заработной платы, пенсии, пособий, помощи социально незащищенным гражданам, осуществлять индексацию фиксированных доходов).

Любое развитое государство имеет крупную собственность — значительную часть национального богатства. Оно выступает, в основном, в материально-вещественной форме (природные богатства, здания, сооружения, предприятия сферы производства и услуг, музеи, заповедники, лечебные источники, библиотеки, теат-

ры, золотой запас и т.д.) и по своему назначению не должно «оплачивать» текущие потребности государственного управления и участия его в экономическом регулировании. Как известно, во благо настоящего и грядущих поколений национальное богатство не «проедают», а приумножают. Поэтому реальное государственное богатство (если конечно рассматривать государство как орган управления, а не как комплекс территорий, населения, традиций и т.д.) — это его *централизованные денежные фонды*, то есть *материальная база государственных финансов*. Все современное экономическое пространство нассквозь пронизано движением и переплетением самых различных *денежных потоков*, формированием и использованием различных по величине *денежных фондов* (личных, коллективных, кредитных, резервных, валютных, страховых, бюджетных, центральных, региональных, спонсорских и т.д.). Все они вместе взятые «питаются» только из одного реального источника — созданной за данный год добавленной стоимости внутри страны и за рубежом. От состава и структуры перераспределения этих фондов, то есть от того сколько государство «себе» возьмет и как их израсходует, зависят народнохозяйственные воспроизводственные пропорции, обеспечение социальной сферы, возможность создания необходимых резервов, национальная безопасность и т.д.

Совокупные объемы централизованных денежных фондов современного капиталистического мира в среднем составляют от 30 до 50% ВВП (по промышленно-развитым странам). В частности, только через федеральный бюджет США в 1998 году прошло 1568 млрд.\$ по доходам, т.е. около 20% ВВП¹. Таким образом, потенциальная возможность регулирования движения всех остальных денежных потоков и влияние на условия формирования любых других денежных фондов заложена в самой *количественной* характеристике современных государственных финансов. Правда, такие их масштабы — качество совсем не свойственное финансам развивающегося мира, а также стран переходной экономики. Там соответствующие цифры гораздо скромнее, порядка 11—17% ВВП (в России в 1998 году — 12,97%)². Но эти цифры как раз и констатируют факт недостаточно активного государственного вмешательства. В одной из своих последних работ «Послевоенная экономика США» Э. Хансен (один из самых видных западных теоретиков) писал: «Укажите мне на страну с низким уровнем обще-

¹ Селезнев А. Страна казну кормить устала // Экономика и жизнь. 1999. № 3. С. 1.

² Там же.

ственных расходов, и я вам назову страну с низким уровнем жизни»¹. Далее он отметил: «Даже в Соединенных Штатах, как подсчитано, 100 \$, вложенные в дело образования, вызовут более высокий рост производительности труда, чем 100 \$, вложенные в производственные здания, сооружения, машины и оборудование»².

Если говорить о тенденциях дальнейшего развития этих процессов, то прямой линии неуклонного возрастания регулирующей роли государства никак не просматривается, так как во многом своеобразная экономическая граница (критическая точка) «перелива» доходов частных субъектов в доходы государства уже достигнута. И теоретическая мысль Запада очень активно и небезуспешно направляет правительства в сторону сокращения государственного влияния во всех его направлениях.

Иные перспективы у развивающегося мира и стран, переходящих к рыночной экономике. Там роль государственного финансового регулирования должна увеличиваться параллельно с укреплением и развитием рыночных структур и институтов и экономический «предел» (критическая точка) будет достигнут еще не скоро.

Для более четкого понимания роли государственных финансов в различных социально-экономических процессах необходимо рассмотреть сначала основополагающие компоненты системы — **государственные расходы и государственные доходы** и проанализировать роль каждого из них.

Прежде всего стоит обратиться к характеристике **государственных расходов**, как к категории, наиболее рельефно обозначающей общественное назначение государственных финансов в целом. *Именно состав, структура и объем государственных расходов обуславливают результат функционирования финансовой системы*, т.е. заранее определяют ответ на вопрос — выполняет она свою роль в общественном воспроизводстве или нет.

Для выяснения роли государственных расходов в воспроизводственном процессе их можно классифицировать по целому ряду признаков.

Если государственным расходам противостоят выраженные в товаре или труде услуги, то происходит своего рода трансформация потоков государственных денежных средств в другие блага, в связи с чем такие затраты относят к **трансформационным**. Среди них выделяются:

¹Хансен Э. Послевоенная экономика США. — М.: Прогресс, 1966. — С. 84.

²Там же. С. 147.

- *государственное потребление* (заработная плата работников государственного сектора; платежи за товары, закупаемые государством для покрытия текущих потребностей; дотирование производства; обслуживание государственного долга; межбюджетные субсидии и ссуды в части, используемой на указанные здесь цели);
- *государственные инвестиции* (вложения в основной капитал и прирост оборотных фондов государственных предприятий и организаций; инвестиционные субвенции; создание государственных запасов и резервов; долгосрочные бюджетные кредиты).

Таким образом, трансформационные расходы в условиях ограниченности ресурсов экономики непосредственно изменяют в негосударственном секторе объем выпуска товаров и услуг, которыми в иной ситуации могло бы воспользоваться общество и одновременно воздействуют на структуру совокупного предложения. Если расходы государства направляются на выплату различного рода пенсий (по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет) и пособий (на детей, по временной нетрудоспособности, по безработице), имеет место лишь специфическая, опосредствованная государством передача средств — трансферт — от налогоплательщиков к получателям данных выплат, не предполагающая предоставления встречных услуг. В этом случае *не создается новая стоимость, а наблюдается перемена держателя прав на возможное потребление товаров и услуг*. Такие расходы, называются *трансфертными*. Эти расходы корректируют распределение суммарного дохода общества между его членами.

Затраты государства подразделяются также на *текущие* (государственное потребление и трансферты) и *капитальные* (государственные инвестиции), что особенно важно при оценке влияния финансов на динамику воспроизводственных параметров. Государственные расходы могут классифицироваться *по критерию ориентации на обслуживание людей* (личные доходы) и *на обслуживание капитала* (текущие вложения и инвестиции), позволяющему раздельно учитывать их вклад в производство и потребление общественного продукта.

Использование функционального принципа группировки позволяет иллюстрировать перечень всех функций государства, которые обусловлены решением внутренних проблем развития страны и взаимоотношениями с мировым сообществом (социальных, экономических, исследовательских, управленческих, внешнеполитических и других). Дает возможность в систематизированном виде

отражать приоритетность направлений и оценивать действенность процесса государственного регулирования. Например, расходы связанные с выполнением государством социальных функций, облегчают доступ представителей менее обеспеченных слоев к получению квалификации, медицинскому обслуживанию, жилью, гарантированным минимальным пенсиям и пособиям. Поддерживая стабильность социальных отношений, они оказывают существенное воздействие на размеры и структуру совокупного спроса, что проявляется в следующем:

- получатели социальных субсидий обеспечивают устойчивость платежеспособного спроса населения в части потребляемых ими благ;
- закупки государством товаров и услуг для текущего содержания учреждений социально-культурной сферы влияют на равновесие между спросом и предложением во многих сегментах рынка;
- расширение объектов образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, наряду с государственными дотациями на жилищное строительство, не только увеличивают спрос на строительные материалы (а во втором случае — и на земельные участки), но и создают емкий рынок для сопряженных со строительной индустрией подотраслей промышленности, генерируют спрос на предметы длительного пользования.

Кроме того, затраты государства на социально-культурные мероприятия — это своего рода инвестиции в подготовку квалифицированной и рабочей силы, а следовательно, стратегическая мера уменьшения издержек производства и защиты предпринимательской сферы. Существенные изменения рыночная конъюнктура претерпевает и в ходе реализации других государственных функций, в частности, при *субсидировании и кредитовании* промышленных предприятий, сельского хозяйства, создании и совершенствовании объектов инфраструктуры, при закупке вооружений в военном строительстве, погашении и выплате процентов по государственным долгам. Корректировка размеров названных расходов непосредственно сказывается на величине инвестиций, объеме совокупного спроса и структуре предложения.

Таким образом, государственные расходы могут представлять собой положительную составляющую формирования совокупного спроса при их *производительном направлении*. В противном случае, т.е. при высоком удельном весе военных, управленческих, идеологических расходов, а также больших затрат на обслужива-

ние государственного долга, они будут увеличивать только *фиктивный* общественный спрос, что в конечном итоге дает неминуемый обвал огромной разрушительной силы (мировой практике известно очень много таких примеров, в частности, инфляция, охватывающая весь капиталистический мир в 70-е — 80-е годы, финансовый кризис России в августе 1998 года).

Расходование средств общегосударственных денежных фондов, безусловно, предваряет мобилизация ресурсов, материально обеспечивающих участие государства в воспроизводственном процессе. Начальный этап финансового перераспределения добавленной стоимости обслуживают **государственные доходы** — *экономические отношения по поводу безвозмездного изъятия в распоряжение государства части стоимости общественного продукта и национального богатства.*

Возможность регулировать общепроизводственные показатели посредством манипулирования *объемом и составом* государственных доходов объясняется следующими объективными предпосылками. Огосударствление доли ресурсов, которыми располагают физические и юридические лица и которые используются ими для оплаты своих текущих расходов и инвестирования, уменьшает уровень доходности названных субъектов общественной системы и изменяет структуру совокупного потребления. Рассматриваемое изъятие позволяет корректировать степень социальной дифференциации и ограничивать пределы необоснованно низкой или высокой эффективности производства. Это достигается, во-первых, путем предоставления определенных льгот малообеспеченным слоям населения, а также убыточным и низкорентабельным предприятиям. Во-вторых, посредством отчуждения части сверхдоходов в противоположной ситуации, когда трудовое вознаграждение или имущество, переходящее в порядке наследования и дарения, либо цены на продукцию обеспечивают формирование доходов в значительно больших размерах, чем это необходимо для создания нормальных условий жизнедеятельности.

В совокупности государственных доходов можно выделить изъятия, воздействующие на:

- ценообразование (в основном это косвенные налоги);
- издержки производства (налоги на имущество, на фонд потребления, отчисления во внебюджетные фонды социального характера);
- величину накоплений (инвестиционные льготы);

- занятость и личное потребление (налог на фонд оплаты труда, отчисления в фонд занятости населения, на доходы «индивидуалов» и т.д.)¹.

Помимо этого, разнообразие видов доходов и механизмов их взимания предоставляет государству *возможность* целенаправленно регулировать спрос на определенные товары и услуги, выбирать наиболее эффективные технологии, продукцию импорта и т.д. Как известно, в большинстве современных государств, основная масса централизованных денежных потоков формируется посредством налогов. Глобальное понижение их общего уровня ведет к увеличению чистых доходов, спроса, занятости, активизирует предпринимательскую инициативу, тогда как его повышение — верный способ «охладить» рыночную конъюнктуру.

Каждый из конкретных видов налогов обладает дифференцированной направленностью регулирующего импульса. Так, освобождение от налогов либо предоставление значительных налоговых льгот хозрасчетным организациям социально-культурной сферы может способствовать увеличению культурно-образовательного потенциала общества, укреплению его нравственного здоровья. Усиление социальной ориентации в налогообложении доходов и имущества населения (уменьшение налоговой базы и ставок налогов для многодетных семей, инвалидов, ветеранов), равнозначное по сути увеличению государственных расходов на соответствующие цели, служит укреплению социальной стабильности общественного строя.

Дифференцированное налогообложение нераспределенной прибыли корпораций и дивидендов, выплачиваемых владельцам акций, изменяет их соотношение в прибыли. Снижение ставок на первую ее часть при высоком налогообложении второй увеличивает возможности самофинансирования, а в долгосрочной перспективе даже приводит к изменениям в составе реальных владельцев компании. Если налоги повышаются на нераспределенную прибыль корпорации и понижаются на дивиденды, наблюдается обратная картина. Высокое налогообложение расходов на труд делает выгодным повышение капиталоемкости производства, тогда как рост на-

¹ Все без исключения государственные доходы, в той или иной мере регулируя социально-экономическую деятельность субъектов воспроизводства, оказывают комплексное влияние на всю гамму общественных отношений. Поэтому их классификация в зависимости от преобладающей направленности воздействия на определенную группу экономических показателей носит довольно условный характер.

логов на имущество предприятий подталкивает хозяйствующие субъекты к понижению технического строения капитала.

Государственная пошлина позволяет регулировать доступность юридических услуг для тех или иных лиц, заинтересованных в совершении сделок. Таможенные пошлины воздействуют на конкурентоспособность национальных и зарубежных производителей. В случае их увеличения ведут к удорожанию товаров и снижению внешнеторгового оборота. При понижении и отмене влекут за собой расширение внешней торговли, замедление роста цен, обострение конкуренции как на внутреннем, так и на мировом рынках.

Анализируя причинно-следственные связи между изъятием средств в пользу государства и мотиваций поведения налогоплательщиков, нельзя не упомянуть о так называемых *условно постоянных* (фиксированных) и *условно переменных* налогах. Экономическая характеристика первых (налога на имущество предприятий, фиксированных налогов на лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью) аналогична условно постоянным затратам в себестоимости — от уровня производства и продаж они не зависят. Их удельный вес в совокупном налоговом бремени юридических лиц снижается пропорционально росту объемов деятельности. Это, с одной стороны, ускоряет разорение убыточных производств, а с другой — предоставляет дополнительную свободу и преимущества жизнеспособному сектору, является фактором, стимулирующим деловую активность и перемещение капиталов из менее эффективных областей применения в более эффективные¹. Кроме того, фиксированные налоги гарантируют наполняемость определенной части бюджета, поскольку взимаются вне зависимости от конечных результатов экономической деятельности конкретного производителя.

Условно переменные изъятия в общегосударственные фонды денежных средств консервативны по отношению к сложившейся структуре капитала, но напрямую связаны с деловой активностью налогоплательщиков. Чем эффективнее деятельность субъектов воспроизводства, тем выше абсолютная величина причитающихся с них условно переменных налогов (например, налога на прибыль). Если механизм взимания последних позволяет обеспечить

¹ Существенно здесь то, что направление потоков определяется потребностями рынка и не требует бюрократического регулирования. Однако игнорирование при установлении условно постоянных налогов отраслевой специфики, в частности, отказ от льгот для ресурсоемких производств и видов деятельности с естественно низкой нормой рентабельности, приводит к обострению социальных противоречий.

примерно одинаковую, пропорциональную уровню предпринимательской инициативы нагрузку (иными словами, если удастся приблизиться к относительному равенству обязательств плательщиков перед государством), то это, безусловно, способствует смягчению социальных контрастов и напряженности. Таким образом, государственные доходы и государственные расходы, будучи проявлением содержания финансов, оказывают очень сильное влияние на происходящие в экономике и социальной сфере процессы, существенно изменяя их динамику и направленность.

Следует отметить, что бюджетное регулирование (воздействие на макро- и микропоказатели только через изменение комплексной политики доходов и расходов центральных бюджетов) не вмещает *всю* сферу финансового регулирования. Так как регулирующим должно стать воздействие каждого фонда финансовой системы на распределение и перераспределение. В частности, внебюджетные и специальные фонды в развитых странах суммарно составляют от 1/3 до 1/2 объема центральных бюджетов. Кроме этого, есть еще два важных направления — это формирование структуры бюджетных дефицитов и регулирование межбюджетных отношений¹.

Итак, финансовое регулирование социально-экономических процессов представляет собой организуемую государством деятельность по использованию всех аспектов финансовых отношений в целях корректировки параметров воспроизводства. Оно порождено естественной эволюцией человеческого общества и является неотъемлемым условием нормального функционирования экономики и социальной сферы. Субъектами финансового регулирования выступают *государственные структуры*, а объектами — *доходы и расходы участников общественной системы*.

Основная задача, решаемая в ходе финансового регулирования, связана с установлением пропорций распределения накопления, обеспечивающих максимально возможное удовлетворение потребностей общества как на макро-, так и на микроуровне. Последнее предполагает наиболее разумное сочетание личных, коллективных и общественных интересов, установок и ценностей и отражает финансовый аспект проблемы соединения системы государственного воздействия с эффективно работающим механизмом рынка.

Финансовыми регуляторами рыночного хозяйства являются:

- налоги и неналоговые платежи в бюджет;

¹Раскрытие содержания вышеуказанных элементов финансового регулирования — предмет отдельного исследования и выходит за рамки данного параграфа.

- финансовые льготы и санкции;
- эксплуатационные расходы бюджетных учреждений;
- общие и целевые субсидии, в том числе предназначенные для оплаты государственных заказов;
- доходы и расходы внебюджетных фондов;
- доходы и расходы государственных предприятий и организаций.

Финансовому воздействию присущи *прямые, косвенные и смешанные формы регулирования.*

Прямое влияние на ход рыночных процессов оказывается: с помощью взимания прямых общегосударственных налогов; в процессе финансирования расходов, осуществляемых из бюджета развития; посредством применения повышенных или пониженных ставок налогов и платежей в бюджет и в централизованные внебюджетные фонды; при изменении размеров нормативов государственных расходов; в результате взимания штрафов, пени, неустоек за нарушение финансовой дисциплины. Все это прямо изменяет и уровень доходов субъектов воспроизводства и рыночную конъюнктуру.

К *косвенным* формам регулирования относится: косвенное государственное налогообложение и осуществление текущих государственных расходов.

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

Конкретные виды государственных доходов и государственных расходов, методы их мобилизации и предоставления, наряду с процедурными моментами отражают *приемы* финансового регулирования. Конкретные принципы взимания средств и предоставления финансирования определяют *характер* этого влияния. Наконец, *финансовое законодательство и уполномоченные органы власти обеспечивают организационные возможности для проведения финансового регулирования.* Вторгаясь в распределение создаваемой в сфере материального производства стоимости, государственные финансы активно воздействуют и на формирование децентрализованных денежных фондов тем, что создают предпосылки для обеспечения индивидуального кругооборота средств.

В конечном счете финансовое регулирование, но обязательно в комплексе наряду с другими формами государственного воздейст-

вия (влияние на величину процента, уровень таможенных пошлин, цен на продукцию государственных предприятий, валютный курс, объем и структуру денежной массы, административно-законодательную деятельность) *может обеспечить* позитивные сдвиги в динамике основных макроэкономических показателей (во всяком случае на определенном временном отрезке). Однако на практике это часто представляет собой достаточно трудную задачу, ибо требует очень серьезного обеспечения глубокими всесторонними теоретическими разработками и сложными математическими расчетами. Отсутствие таких комплексных исследований обрекает благое стремление правительства к достижению всемерной гармонии на неудачу. Случайный выбор «счастливого билета» абсолютно исключен. Необходимо также помнить об *ограниченности* финансового регулирования как «метода», потенциально присущей любому из них. Объективными ограничителями в данном случае выступают: объем и темпы роста ВВП, экономический «допуск» максимального уровня государственных изъятий, воздействия «смежных» регуляторов, а обязательным условием положительного эффекта — политическая стабильность и продуманная общая экономическая стратегия (текущая и долгосрочная).

Контрольные вопросы

1. *Что предопределяет возможность целенаправленного использования финансов для регулирования воспроизводственных параметров?*
2. *Перечислите основные направления воздействия государственных доходов и государственных расходов на экономику социальной сферы.*
3. *Дайте определение финансового регулирования социально-экономических процессов.*
4. *Какие формы финансового регулирования Вам известны?*

2.4. Финансовый контроль

Финансовый контроль — контроль законодательных и исполнительных органов власти всех уровней, а также специально созданных учреждений за финансовой деятельностью всех экономических субъектов: государства, предприятий и учреждений. Он включает контроль за соблюдением финансово-экономического законодательства в процессе формирования и использования денежных фондов, оценку эффективности финансово-хозяйственных операций и целесообразность произведенных расходов. Финансовый контроль — стоимост-

ной контроль, поэтому он осуществляется во всех сферах общественного воспроизводственного процесса и сопровождает весь процесс движения денежных фондов, включая и стадию осмысления финансовых результатов, то есть *объект финансового контроля — денежные отношения*. Финансовый контроль служит формой реализации функций финансов, он призван обеспечить интересы и права как государства, так и всех других экономических субъектов.

Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства, создания условий для финансовой стабилизации. Это в первую очередь разработка, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов, а также контроль за финансовой деятельностью предприятий и учреждений, банков и финансовых корпораций. Финансовый контроль со стороны государства за негосударственной сферой экономики затрагивает лишь сферу выполнения денежных обязательств перед государством, включая налоги и другие обязательные платежи, соблюдение законности и целесообразности при расходовании выделенных им бюджетных субсидий и кредитов, а также соблюдение установленных Правительством РФ правил организации денежных расчетов, ведения бухгалтерского учета и отчетности. Финансовый контроль — важный элемент системы управления финансами.

Объектом финансового контроля являются денежные отношения, перераспределительные процессы при формировании и использовании финансовых ресурсов, в том числе в форме денежных фондов на всех уровнях и во всех звеньях хозяйства. Непосредственно *предметом проверок* выступают такие стоимостные показатели, как *прибыль, доходы, рентабельность, себестоимость, издержки обращения*. Сферой финансового контроля являются практически все операции, совершаемые с использованием денег, а в некоторых случаях и без них (бартерные сделки).

Финансовый контроль включает проверку:

- соблюдения требований экономических законов (оптимальности пропорций распределения и перераспределения национального дохода);
- составления и исполнения бюджетного плана (бюджетный контроль);
- эффективности использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов предприятий и организаций, бюджетных учреждений;
- налоговых взаимоотношений.

Перед финансовым контролем стоят следующие задачи:

- содействие сбалансированности между потребностью в финансовых ресурсах и размерами денежных фондов;
- обеспечение своевременности и полноты выполнения финансовых обязательств перед государственным бюджетом;
- выявление внутрипроизводственных резервов увеличения финансовых ресурсов.

Важную роль в обеспечении качества финансового контроля играет уровень организации учета в стране — бухгалтерского, бюджетного, налогового. Отчетная документация — главный объект финансового контроля. Успешное и эффективное проведение финансового контроля зависит от уровня организации и видов контроля, форм и методов его проведения.

В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль, различают следующие его виды:

общегосударственный контроль, проводится органами государственной власти (Президентом и Правительством РФ, Федеральным Собранием РФ, Министерством финансов РФ, Министерством по налогам и сборам РФ и др.). Главная цель — обеспечить интересы государства и общества по поступлению доходов и при расходовании государственных средств;

ведомственный контроль, осуществляется контрольно-ревизионными управлениями, другими структурами министерств и ведомств, охватывает деятельность подотчетных им предприятий, учреждений и организаций;

внутрихозяйственный контроль проводится экономическими и финансовыми службами предприятий и организаций. Объект контроля — хозяйственная и финансовая деятельность;

общественный контроль осуществляют неправительственные организации. Объект контроля зависит от стоящих перед ними задач;

независимый контроль проводится специальными органами: аудиторскими фирмами и другими службами.

По времени проведения финансовый контроль подразделяется на предварительный и последующий.

Предварительный финансовый контроль осуществляется до совершения финансовых операций и имеет большое значение для предупреждения нарушений. Он предусматривает оценку обоснованности финансовых программ и прогнозов в процессе составления, рассмотрения и утверждения бюджетных планов всех уровней, смет внебюджетных фондов — на основе оценки обоснованности распределения ВВП и других макроэкономических показателей развития экономики страны, на микроуровне — в процессе разработки финансовых планов и смет, кредитных и кассовых зая-

вок, финансовых разделов бизнес-планов, составлении прогнозов балансов хозяйствующих структур.

Последующий финансовый контроль проводится путем анализа и ревизии бухгалтерской и финансовой отчетности по окончании отчетного периода. Предназначен для оценки результатов хозяйственной деятельности и оценки эффективности осуществления финансовой стратегии, связан с предварительным контролем и базируется на его выводах.

По методам проведения финансовый контроль подразделяется на: проверки, обследования, надзор, экономический анализ, ревизии.

Проверка производится по отдельным вопросам финансово-хозяйственной деятельности на основе отчетных, балансовых и расходных документов. В процессе проверки выявляются нарушения финансовой дисциплины и намечаются мероприятия по их устранению.

Обследование охватывает отдельные стороны деятельности предприятий, учреждений. В ходе обследования могут осуществляться контрольные обмеры выполненных работ, расхода материалов, топлива, энергии. Обследование может проводиться также через опрос, наблюдение, инспекцию и т.д.

Надзор проводится контролирующими органами за экономическими субъектами, получившими лицензию на определенный вид финансовой деятельности: страховую, инвестиционную, банковскую и др. Он предполагает контроль за соблюдением установленных правил и нормативов, нарушение которых влечет за собой отзыв лицензии.

Экономический анализ, как разновидность финансового контроля, имеет целью детальное изучение периодической или годовой финансовой и бухгалтерской отчетности с целью общей оценки результатов хозяйственной деятельности, финансового состояния и обоснования возможностей их эффективного использования.

Ревизия — наиболее распространенная форма финансового контроля, представляющая собой взаимосвязанный комплекс проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, проводимых с помощью определенных приемов фактического и документального контроля. Ревизия проводится для установления целесообразности, обоснованности, экономической эффективности совершенных хозяйственных операций, проверки соблюдения финансовой дисциплины, достоверности данных бухгалтерского учета и отчетности — для выявления нарушений и недостатков в деятельности ревизуемого объекта.

По полноте охвата хозяйственной деятельности субъекта различают ревизии полные и частичные, тематические и комплексные.

Полная ревизия предусматривает проверку всех сторон финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля.

Частичная ревизия проводится для проверки отдельных сторон или участков финансово-хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов.

Комплексная ревизия является наиболее полной, охватывающей все стороны деятельности проверяемого предприятия, учреждения, организации, охватывает хозяйственную и финансовую деятельность субъекта контроля, вопросы сохранности и эффективного использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов, качества и состояния бухгалтерского учета и отчетности. Для проверки узких технических и технологических вопросов к ревизии привлекаются соответствующие специалисты. Это позволяет при проведении комплексной ревизии обеспечить эффективность и полноту ее результатов.

Тематическая ревизия проводится на определенную тему по деятельности однотипных предприятий, организаций, учреждений, что позволяет выявить типичные недостатки или нарушения и принять меры к их устранению.

В зависимости от степени «охвата» финансовых и хозяйственных операций различают сплошные, выборочные и комплексные ревизии.

Сплошная ревизия предполагает проверку всех операций на определенном участке деятельности за весь проверяемый период.

Выборочная ревизия — это проверка определенной части первичных документов за тот или иной промежуток времени. Как правило, проверяют один месяц в квартале, при обнаружении нарушений переходят к сплошной ревизии.

Комбинированная ревизия предусматривает проверку одних участков сплошным методом, а других — выборочным, что позволяет ревизовать большие объекты с высоким документооборотом, осуществляющие крупные хозяйственные операции.

На основании проведенной ревизии оформляется акт, по которому принимаются меры по устранению нарушений, возмещению материального ущерба и привлечению виновных лиц к ответственности.

Государственный финансовый контроль проводится органами законодательной (представительной) и исполнительной власти Российской Федерации. На федеральном уровне органом, осущес-

ствляющем финансовый контроль по линии законодательной власти, является Парламент Российской Федерации — при рассмотрении и утверждении проекта федерального бюджета и отчета об его исполнении.

Органом финансового контроля Совета Федерации и Государственной Думы РФ (представительная власть) является Счетная палата Российской Федерации. Согласно Закону РФ от 11.01.95 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», она является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образованным Федеральным Собранием и подотчетным ему. Деятельность Счетной палаты РФ направлена на: все субъекты хозяйствования, независимо от форм собственности, ведомственной и общественной принадлежности; органы местного самоуправления, общественные организации, если они оперируют средствами федерального бюджета, используют или управляют федеральной собственностью, если им предоставлены налоговые, таможенные льготы либо иные преимущества. При этом Счетная палата не может осуществлять финансовый контроль в организациях, подведомственных субъектам Федерации и органам местного самоуправления.

По результатам деятельности сотрудники Счетной палаты составляют представления и направляют их руководителям проверенных организаций для принятия мер по устранению нарушений, а в случае выявления хищения государственных средств дела передаются в правоохранительные органы. При выявлении нарушений даются обязательные для исполнения предписания, при неоднократном нарушении, по согласованию с Государственной Думой может быть принято решение о приостановлении всех видов расчетных операций нарушителя. При этом Счетная палата не наделена правами применения административных мер воздействия к нарушителям. На уровне субъекта Федерации схожие задачи и функции выполняют контрольно-счетные палаты.

Основным органом государственного финансового контроля по линии исполнительной власти является Министерство финансов РФ, осуществляющее возложенные на него задачи контроля в ходе исполнения бюджета и расходования государственных средств. Финансовые органы субъектов Федерации также наделены правами осуществления государственного финансового контроля за использованием бюджетных средств соответствующего уровня.

Из всех подразделений Министерства финансов РФ особая роль при осуществлении государственного финансового контроля отводится действующему при нем Контрольно-ревизионному

управлению (КРУ¹), имеющему территориальные и местные органы. В соответствии с действующим законодательством КРУ проводит ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций, использующих средства федерального бюджета; контролирует фактическое наличие денежных средств и товарно-материальных ценностей в бюджетных учреждениях; осуществляет встречные проверки организаций, связанных с ревизируемым объектом; разрабатывает предложения по результатам ревизии и контролирует их выполнение; сообщает заинтересованным органам факты и обстоятельства крупных хищений и недостатков денежных средств и товарно-материальных ценностей.

Схожие по своему характеру функции по осуществлению государственного финансового контроля за соблюдением действующего федерального законодательства в части исполнения бюджета Российской Федерации и бюджетов федеральных внебюджетных фондов осуществляет Федеральное казначейство, созданное в соответствии с Указом Президента РФ от 08.12.92 г. № 1556 и Положением «О Федеральном казначействе РФ» от 27.09.93 г. Федеральное казначейство является органом государственного финансового контроля в составе Министерства финансов РФ. Его система состоит из главного управления, проводящего работу по контролю за соблюдением действующего законодательства в части исполнения федерального бюджета Российской Федерации и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, и территориальных органов, которые контролируют поступление и использование бюджетных средств федерального бюджета и федеральных бюджетных фондов на территории субъекта Российской Федерации.

Для осуществления государственного финансового контроля за соблюдением налогового законодательства созданы органы государственного налогового контроля. Задача работы этих органов заключается в систематизации учета, отчетности, контролю за налогоплательщиками и объектами, подлежащими налогообложению и налоговой проверке. В соответствии с действующим законодательством полномочиями органов налогового контроля обладают Государственная налоговая служба Российской Федерации, созданная согласно Закону РФ № 943-1 от 21.03.91 г. «О Государственной налоговой службе РСФСР» (в настоящее время — Министерство по налогам и сборам РФ), и таможенные органы — в случаях, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федера-

¹ В настоящее время — департамент государственного финансового контроля и аудита.

ции. Таможенные органы Российской Федерации в соответствии с положениями Таможенного кодекса Российской Федерации имеют полномочия в области государственного контроля, связанные с перемещением товаров через таможенную границу России.

В целях контроля за соблюдением налогового законодательства, предупреждения и пресечения экономических преступлений в России создана Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации, деятельность которой регламентируется положениями Закона Российской Федерации № 5238-1 от 24.06.93 г. «О федеральных органах налоговой полиции». Согласно положениям Налогового кодекса, Федеральная служба налоговой полиции РФ к налоговым органам не относится. Она призвана выполнять функции по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию нарушений налогового законодательства, которые являются преступлениями или административными правонарушениями. Следовательно, деятельность органов налоговой полиции в области государственного финансового контроля носит оперативно-розыскной характер.

Государственный финансовый контроль осуществляется также и рядом других государственных органов: Центральным банком РФ, Министерством государственного имущества РФ, Министерством по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства РФ, ВЭК России, ФККЦБ России.

Контрольные вопросы:

- 1. Дайте характеристику финансового контроля по времени проведения.*
- 2. Приведите классификацию методов финансового контроля.*
- 3. Назовите виды ревизий в зависимости от степени «охвата» финансовых и хозяйственных операций на проверяемом объекте.*
- 4. Какие органы финансового контроля существуют в Российской Федерации?*
- 5. Назовите задачи и функции Счетной палаты (контрольно-счетных палат).*

Законы и нормативные документы

1. Закон РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» от 21.03.91 г. № 943-1.
2. Закон Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» от 24.06.93 № 5238-1.
3. Закон Российской Федерации «О счетной палате РФ» от 11.01.95 г. № 4-ФЗ.

4. Закон Российской Федерации «О бухгалтерском учете» от 21.11.96 г. № 129-ФЗ.
5. Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации «О Федеральном казначействе РФ» от 27.09.93 г. № 864.
6. Постановление Правительства Российской Федерации «Положение о Департаменте налоговой полиции» от 11.10.93 г. № 1037.
7. Постановление Правительства Российской Федерации «Положение о Министерстве финансов РФ» от 06.03.98 № 273.
8. Таможенный кодекс Российской Федерации от 18.06.93 г. № 5222-1.
9. Указ Президента Российской Федерации «О государственной налоговой службе РФ» от 31.12.91 № 340.
10. Указ Президента Российской Федерации «О Федеральном казначействе» от 8.12.92 № 1556.
11. Указ Президента Российской Федерации «Об аудиторской деятельности в РФ» от 22.12.93 г. № 2263.
12. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в РФ» от 25.07.96 г. № 1095.

Литература

1. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник для вузов / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: Юрайт, 1999.
2. Никитин С.Я. Государственное финансовое и денежно-кредитное регулирование экономики. — СПб.: Изд. СПбУЭФ, 1996.
3. Сабанти Б.М. Финансы современной России: Учебное пособие. — СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1993.
4. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. — М.: Финансы и статистика, 1996.
5. Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. — М.: Финансы и статистика, 1995.
6. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов / Под ред. Л.А. Дробозиной. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997.
7. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Л.А. Дробозиной. — М.: Финансы, 1999.
8. Экономика общественного сектора: Учебное пособие / Под ред. Е.Н. Жильцова, Ж.-Д. Лафея. — М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1998.
9. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов: Учебник для вузов. — М.: Аспект Пресс, 1996.

ГЛАВА 3.

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Изучив материалы главы, Вы сможете:

- *определить содержание финансовой политики;*
- *назвать концептуальные моменты финансовой политики России в переходный период;*
- *понять экономическое содержание и роль государственного долга в покрытии бюджетного дефицита;*
- *объяснить цели, принципы и современные методы управления государственным долгом;*
- *дать характеристику эволюции рынка государственных ценных бумаг России;*
- *сравнить развитие российского рынка государственных обязательств с аналогичными рынками развитых промышленных стран;*
- *объяснить причины кризисного состояния рынка государственных ценных бумаг и назвать основные пути его преодоления.*

3.1. Содержание финансовой политики

Вся система управления финансами базируется на финансовой политике государства¹. В разработке финансовой политики участвуют законодательная и исполнительная ветви власти. В современной России, в силу особенностей ее конституционного строя, приоритет в разработке финансовой политики принадлежит Президенту РФ, который в ежегодных посланиях Федеральному Собранию определяет основные направления финансовой политики на текущий год и на перспективу. Правительство РФ должно действовать в рамках этого послания с целью реализации основных направлений развития экономики и обеспечения социальной стабильности в обществе. При этом Правительство РФ, как часть исполнительной ветви власти, разрабатывает проекты законов, необходимых для реализации финансовой политики и вносит их в Государственную Думу для рассмотрения и принятия. Если Государственная Дума не принимает закон или принимает его с корректив-

¹ См. также п. 2.1.

ровками, искажающими или изменяющими основное содержание закона, и это не позволяет исполнительной ветви власти осуществлять финансовую политику в предполагаемом направлении, Правительство РФ должно либо добиться принятия нужного ему закона, либо уйти в отставку. Опыт взаимодействия Правительства РФ и Госдумы современной России свидетельствует о постоянном противостоянии, в силу чего до сих пор нет определенности ни в экономической, ни в финансовой политике.

Финансовая политика включает в себя: бюджетную, налоговую, денежную, кредитную, ценовую и таможенную политику. В свою очередь, финансовая политика государства является лишь средством осуществления его **экономической и социальной** политики, т.е. выполняет вспомогательную роль. Не надо забывать и другие направления государственной политики — **национальное, геополитическое, военное.** Совокупность этих пяти направлений и определяет финансовую политику, служащую основным инструментом проведения государственной политики. Финансовая политика России носит спонтанный характер и направлена на максимальную концентрацию денежных ресурсов в руках государства при постоянном сужении базы формирования доходной части бюджета.

Финансовая политика, как часть системы управления финансами, является прерогативой федеральных органов управления. На уровне субъектов Федерации возможности принятия решений ограничены, и функции органов власти субъектов Федерации в финансовой политике незначительны. Эти функции ограничиваются бюджетом и местными налогами. Руководители субъектов Федерации участвуют в выработке финансовой политики государства как члены Совета Федерации, но это не расширяет их функции в принятии решений в данной области.

Бюджетная политика государства определяется Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, сводом других законов, устанавливающих функции отдельных органов власти в бюджетном процессе и законотворчестве. Нельзя сводить бюджетную политику только к бюджетному процессу, хотя это наибольшая по объему и важности работа. Закон должен четко определить функции исполнительной и законодательной ветвей власти в бюджетном процессе, функции субъектов Федерации, принципы бюджетного федерализма, права и обязанности субъектов бюджетного процесса и т.п. Однако бюджетная политика этим не исчерпывается. Бюджетная политика выражается в определении доли ВВП, концентрируемой в бюджете, во взаимоотношениях между федеральной властью и субъектами Федерации, в структуре расходной части бюд-

жета, в распределении расходов между бюджетами разных уровней, в доле федерального бюджета из общей суммы консолидированного бюджета, в управлении государственным долгом, в определении путей покрытия дефицита бюджета и т.п.

В демократическом государстве *бюджет* — законодательно утверждаемый документ, в котором находит отражение движение денежных средств, сконцентрированных в руках государства с целью выполнения своих функций. Приоритетом в бюджетной политике является именно направление денежных ресурсов на достижение целей, определяющих политику государства. Если цели требуют больше средств, чем обеспечивает национальная экономика, государство прибегает к *чрезвычайным способам формирования дополнительных доходов*: внутренним и внешним кредитам, продаже национальных богатств, сдаче богатств и имущества в аренду и концессиям. Чрезвычайные меры пополнения доходной части бюджета могут привести к потере экономической независимости. Учитывая это, законодательная ветвь власти устанавливает пределы заимствования. В реальной действительности эти ограничения неэффективны, поскольку у Правительства РФ есть способы их преодоления. Так, допуск на рынок государственных казначейских обязательств (ГКО) и облигаций федерального займа (ОФЗ) иностранных капиталов привел к персводу внутреннего долга в разряд внешних долгов. Именно деятельность Правительства Российской Федерации на рынке внешних заимствований привела к росту внешней задолженности России за период с 1992 по 1998 гг. более чем на 85 млрд. долларов. Негативные последствия такой бюджетной политики проявились, в конечном счете, в системном финансовом кризисе 17 августа 1998 г. Ошибки бюджетной политики последних лет являются следствием текущего, а не стратегического планирования. Заимствования производились для решения сиюминутных проблем. Ресурсы бюджета не использовались для обновления технологии, структурной перестройки экономики. Все заимствования, как и собственные доходные источники, направлялись на «латание дыр» бюджета. Постоянный рост безработицы, неудержимая инфляция, рост доли теневой экономики (что приводит к снижению доходной базы бюджета), утечка капиталов из страны, бюджетный сепаратизм субъектов Федерации — все эти факторы, вызванные непродуманной бюджетной политикой, привели к современному состоянию экономики.

Важнейшей частью финансовой политики является **налоговая политика**. Более чем за 500 лет современная финансовая наука четко определилась в отношении к налогам.

- Без налогов государство не может существовать.
- Налоговые изъятия имеют твердую тенденцию к росту.
- При переходе оптимального налогового порога нарушается естественный воспроизводственный процесс — экономика саморазрушается.
- В период кризиса налоги должны быть установлены на минимально возможном уровне. В этом случае экономический механизм страны восстанавливается за счет мобилизации внутреннего инвестиционного потенциала.
- Высокий налоговый порог приводит к утечке капитала.
- Государственное регулирование экономики необходимо. Однако при суммарной величине изъятия чистого дохода выше 30% экономический рост страны приостанавливается.
- Налоговые льготы должны носить открытый характер и быть равными для всех субъектов воспроизводственного процесса.
- Налоговая система не должна носить конфискационный характер. Только рост национального богатства, выраженный, в том числе, в повышении индивидуальных доходов, способен обеспечить стабильное увеличение налогооблагаемой базы.
- Суммарная величина налогов имеет устойчивую тенденцию роста только в экономической системе, в которой государство гарантирует стабильность законов и правил. Как только государство нарушает свои обязательства гаранта стабильности, капитал начинает уходить в теневую экономику или за рубеж, сужая доходную базу бюджета.
- Налоговая система должна быть простой, открытой и эффективной. Увеличение числа налогов, объектов обложения, введение многоступенчатых налогов приводит к повышению расходов по сбору налогов, к росту недоимок и штрафов и, в конечном счете, к разрушению экономики путем ареста имущества, объявления неплательщика банкротом и т.д.
- Превалирование косвенной системы налогообложения, наиболее удобной с позиции формирования доходов бюджета, приводит к дальнейшему обнищанию основной массы населения страны, поскольку бремя таких налогов падает на конечного потребителя товаров и услуг, т.е. на 80-90% населения, имеющих доходы на уровне прожиточного минимума или даже на уровне социального выживания. Этот парадокс основан на относительно одинаковом уровне потребления при разных уровнях доходов.

- Опасность косвенной системы налогов заключается в том, что у основной части населения изымаются накопления, что, в свою очередь, разрушает базу кредитной системы и системы вторичного финансового рынка. Опыт США, которые практически отказались от косвенных налогов, лучшее тому подтверждение.
- Косвенные налоги необходимо вводить для ограничения потребления товаров, вредных для здоровья, на предметы роскоши, иногда на импортные товары и услуги и в ряде других специфических случаях.
- Основной налоговой базой должны выступать налоги на доходы и имущество. Их следует строить на принципах пропорционального налогообложения.

Можно было бы привести еще несколько утверждений. Однако разработчики российской налоговой политики используют совершенно другие принципы, приведшие к разрушению экономики. Без резкого и принципиального изменения налоговой политики Россия не сможет восстановить свою экономику. Надо понимать, что без личной инициативы и эффективного труда всех членов общества, экономику трудно восстановить. Налоги отнимают главную мотивацию труда при рыночной экономике — труд должен приносить доход. Влияние налоговой политики на экономику страны проявляется непосредственно — высокий налоговый порог сужает инвестиционные возможности воспроизводственного процесса, уменьшает уровень потребления в обществе, что, в свою очередь, снижает базу роста производственного сектора и сектора услуг.

Первое проявление финансовой политики современной России — «шоковая» либерализация экономики. Это была в основном конфискационная модель, реализованная через стремительное обесценивание рубля, что свело на нет все накопления предприятий и граждан и более чем в 18 000 раз сократило внутренний долг государства. Основным инструментом этой модели выступила денежная политика государства.

Монетаристские идеи МВФ, внедряемые в России через механизм предоставления кредитов, были направлены на ослабление национальной валюты и создание в России условий для долларизации расчетов. Именно выполняя рекомендации МВФ, наше правительство довело уровень денежной массы до критически малой величины. За десять лет изменения денежной массы характеризуются по ряду стран следующими цифрами (табл. 3.1.1):

**Коэффициент монетаризации
(отношение денежной массы к ВВП), %¹**

Страна	Год						
	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Россия	53,6	73,2	61,2	31,0	15,0	14,0	12,3
Китай	49,7	73,7	82,4	89,4	86,7	87,9	96,1
Велико- британия	39,9	90,4	91,7	93,3	94,6	94,2	98,4
Германия	57,4	60,6	62,3	62,9	68,0	69,6	69,2
США	66,5	66,6	66,9	62,8	60,8	57,9	57,0

Если количество денег в обращении не соответствует количеству товарной массы (с учетом скорости обращения), то недостаток денежной массы возмещается либо суррогатом денег, либо иностранной валютой. И, наоборот, если денежная масса превосходит потребности в ней, то либо происходит отток денежной массы за пределы страны, либо происходит инфляция национальной валюты. Естественно, все эти варианты зависят еще от законодательства страны — разрешается ли обращение в стране иностранной валюты, конвертируема ли национальная валюта.

Современный опыт России показал, что ошибки в денежной политике обходятся стране очень дорого. К началу 1992 года официальный курс доллара составлял около 0,6 рубля, а внутренний долг превышал 500 млрд. рублей, т.е. составлял более 300 млрд. долларов. Этот долг состоял из остатков вкладов населения в Сберкассе и по внутренним облигационным займам (без учета долга государства по товарным обязательствам). Первые шаги реформаторов были направлены на уменьшение долга государства перед своим народом через инфляционный механизм денежной политики. При ограниченной товарной массе денежная эмиссия очень быстро привела к обесценению рубля относительно валют других стран. Тем самым государство стимулировало рост экспорта сырьевых ресурсов и продуктов сельскохозяйственного производства. Внутренний рынок стал дополняться импортной продукцией, что еще более ухудшило положение промышленности и сельского хозяйства.

Составными частями **денежной политики** являются *эмиссионная политика и стабильность национальной валюты.*

¹Финансовые пути России. — М.: Гильдия финансистов, 1998.

Эмиссионная политика, кроме определения необходимого количества денег в обороте, имеет еще одно направление — увеличение доходов бюджета. Вторая составляющая требует особой осторожности, ибо при переходе определенных количественных границ денежная система подвержена инфляции, т.е. реальному обесцениванию доходов бюджета (мы опускаем другие последствия инфляции). Если по каким-то причинам государство не в состоянии регулировать свою денежную систему (как это произошло в России), то нарушается экономическая безопасность страны, поскольку национальная валюта не в состоянии противостоять экспансии более сильных валют и национальные богатства могут быть утрачены (вследствие взаимных зачетов, путем скупки акций и т.п.).

Кредитная система обеспечивает функционирование внутрихозяйственных расчетов и ссудного капитала. *Ссудный капитал* является важнейшим условием осуществления воспроизводственного процесса, обеспечивая возможность заимствований как для пополнения оборотных средств, так и для инвестиций. Кредитный сектор экономики служит и для выравнивания средней нормы прибыли. Величина процентной ставки может негативным образом сказаться на экономической активности в обществе. Действительно, если рентабельность производственного сектора в нормальных рыночных условиях колеблется между 8 и 12%, что ненамного превышает ставки банков за предоставление кредита (от 2,5% — в Японии, 6,3% — во Франции, 8,25% — в США, до 10,6% — в Италии), то Россия оригинальна и в размере банковского процента: ставка рефинансирования Центрального банка Российской Федерации за период реформирования достигала 100% в 1993 г. и даже 210% в 1994 г. С июля 1998 г. ставка рефинансирования¹ стабилизировалась на уровне 60%. Действие такой высокой ставки рефинансирования сказывается самым негативным образом, а именно:

- невозврат кредитов;
- рост цен на продукцию производственного сектора и сектора услуг;
- уменьшение рентабельности у заемщиков, вследствие чего сокращение налогооблагаемой базы;
- свертывание производства;
- сужение внутреннего потребительского рынка ввиду падения доходов субъектов воспроизводственного процесса.

¹Ставка рефинансирования — это плата за кредит, предоставляемый Центральным банком Российской Федерации коммерческим банкам.

Объяснения Центрального банка РФ, что при помощи такой политики обеспечивается устойчивость рубля, не выдерживают критики, поскольку инфляция зависит от других факторов — от эмиссионной политики, соответствия товарной и денежной массы, от ценовой политики. Удешевление кредита приведет к оздоровлению производства, к повышению товарной массы, к снижению цен на товары и услуги и, как следствие, к росту доходов субъектов воспроизводственного процесса, к росту налогооблагаемой базы и, в конечном счете, к увеличению доходов бюджета. Пока же кредитная политика в России направлена лишь на сужение возможностей экономики к воспроизводству.

Ценовая политика государства выражается в корректировке цен и тарифов на монопольные товары и услуги. В монопольном владении государства сохранились недра, земля, водные пространства, железные дороги, электропередающие сети, нефте- и газопроводы. Рост цен на товары и услуги этих отраслей приводит к повышению цен во всех остальных секторах народного хозяйства. Корреляция здесь настолько очевидна, что комментарии излишни. Если к этим процессам добавить сохранившуюся за государством недвижимость в городах, цена за аренду которой устанавливается местными органами власти бесконтрольно, то ожидать в ближайшее время создания условий, благоприятствующих росту экономики, не приходится. Попытки органов власти регулировать цены на жизненно важные товары и услуги административными методами не приводят к желаемым результатам, поскольку в этом случае товары и услуги из легальной экономики уходят в теневую.

Из-за постоянного дефицита бюджета государство не может обеспечить населению те минимальные социальные гарантии, которые узаконены. Речь идет о льготных лекарствах и льготах за проезд в общественном транспорте. В реальной действительности предложение этих льготных товаров и услуг все время сокращается. Ценовая политика является важнейшим фактором регулирования экономики. От величины тарифов на транспорт и электроэнергию, а также цен на сырье фактически зависят цены на всю совокупность товаров и услуг. Эту возможность государство пока недостаточно использует для повышения потенциала отечественной экономики, делая неконкурентными отечественные товары и услуги.

Таможенную политику можно рассматривать как часть налоговой и ценовой политики, поскольку таможенные сборы и налоги оказывают прямое воздействие на цену товаров и услуг. В то же время таможенная политика имеет и свой специфический способ

влияния на экономику страны, ограничивая или расширяя доступ на внутренний рынок импортных товаров и услуг и сдерживая или поощряя экспорт товаров и услуг из страны. Так, если на импорт технологического оборудования, не имеющего аналогов в стране, установить таможенный сбор в размере 20%, то это уменьшит инвестиционные возможности отечественных производителей, снизит темпы роста внутреннего производства и увеличит долю импортной продукции. Такие ставки у нас действовали до последнего времени, сдерживая развитие отечественной экономики. Объяснялось это необходимостью пополнения доходов бюджета и созданием условий для роста отечественных производителей.

Таможенная политика любой страны имеет действие бумеранга — введение ограничительных или поощрительных ставок обложения вызывает аналогичные ответные меры. Выбор направления таможенной политики должен соответствовать экономическому состоянию страны. Если мы сегодня зависим от импорта продовольствия и товаров повседневного спроса, это должно учитываться таможенными ставками. Но если эти ставки будут поощрительными, то отечественный товаропроизводитель не сможет конкурировать с западными товарами. Классическим примером стала ситуация с нашим некогда мощнейшим Птицепромом — дешевые «ножки Буша» (куриные окорочка) стали причиной его полного разорения.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что финансовая политика России за последние годы не отличалась научной обоснованностью, не была целенаправленной, скоординированной и зачастую действовала в разрез с интересами субъектов воспроизводственного процесса. Об этом свидетельствует рост внутреннего и внешнего долга, сокращение золотовалютных резервов государства, неукротимая инфляция, рост дефицита бюджета, снижение ВВП, падение конкурентоспособности отечественных товаров и услуг.

Контрольные вопросы:

- 1. Какие составные части входят в понятие «финансовая политика»?*
- 2. Назовите концептуальные моменты бюджетной политики Правительства РФ на среднесрочную перспективу.*
- 3. Приведите основные положения налоговой политики в переходный период.*
- 4. В чем состоят особенности современной денежно-кредитной политики?*

5. *Какие задачи решаются в процессе реализации ценовой и таможенной политики государства?*

3.2. Управление государственным долгом¹

3.2.1. Определение и экономическая сущность государственного долга

Для бюджетной политики большинства государств XX века одной из важнейших задач стало решение проблемы сбалансированности и дефицита бюджетов различных уровней. Современные западные финансовые теории полагают, что бюджетный дефицит является оправданным на определенном этапе экономического развития страны, поскольку содержание антициклической фискальной политики государства заключается в допущении дефицитности бюджета во время спада и наличии профицита в период инфляции. Иначе говоря, достаточно, чтобы бюджет был сбалансирован на протяжении экономического цикла. Признание возможности применения несбалансированных государственных бюджетов для целей стабилизации экономики привело к расширению использования государственного кредита и росту государственного долга.

Государственный кредит представляет собой совокупность финансовых отношений, где одной из сторон является государство, а кредиторами или заемщиками — физические и юридические лица. Существенным отличием государственного кредита от банковского является то, что средства, взятые займы государством, чаще всего не имеют производительного использования, т.е. не направляются на обеспечение процесса расширенного воспроизводства и создание новой стоимости, а, превращаясь в дополнительные финансовые ресурсы, используются для покрытия всей совокупности государственных расходов. Как правило, государство является заемщиком средств, а население, предприятия, банки — кредиторами. Источником погашения государственных займов и выплаты процентов по ним выступают бюджетные средства. Таким образом, функционирование механизма государственного кредита приводит к появлению государственного долга.

¹ Известно, что финансовая политика государства не сводится только к управлению государственным долгом. Однако важность и недостаточная проработка данной проблемы побудили авторов детально рассмотреть в главе 3 именно этот вопрос.

Представители западной экономической мысли дают определения государственного долга посредством анализа дефицита государственного бюджета. С. Брю считает, что «государственный долг — общая сумма всех положительных сальдо бюджетов федерального правительства, за вычетом всех дефицитов, которые имели место в стране»¹. Финансово-кредитный словарь дает следующее определение: «Государственный долг — сумма задолженности по выпущенным и непогашенным государственным займам (включая начисленные по ним проценты)»². Однако, учитывая современную российскую специфику, можно дать и расширенное понятие государственного долга — как суммы всех неоплаченных финансовых обязательств государства с процентами, начисленными на них к определенному моменту времени. Иначе говоря, **государственный долг — это вся сумма задолженности по обязательствам государства, проценты по ней, и неисполненные финансовые обязательства государства перед субъектами экономики** (то есть, неоплаченный государственный заказ, задолженность по заработной плате перед бюджетниками и т.д., так как практически эта задолженность представляет собой некорректно оформленный государственный долг, на который, вдобавок, не выплачиваются проценты). Отсюда и задачи по управлению государственным долгом можно ставить как в узком, так и в широком смысле слова.

Государственный долг может быть подразделен на **капитальный** и **текущий**. Капитальный включает в себя всю совокупность долговых обязательств государства на определенную дату; текущий состоит из платежей по обязательствам, которые заемщик обязан погасить в отчетном периоде.

Государственный долг подразделяется также на **внутренний** и **внешний**. В течение длительного времени в СССР разделение государственного долга на внешний и внутренний проводилось на основе того, в какой валюте номинировано обязательство: (внешним долгом считалась сумма обязательств государства, номинированная в иностранной валюте, а внутренним долгом — сумма обязательств государства, номинированная в национальной валюте. Однако с повышением степени интегрированности национальной экономики в мировое хозяйство и выпуском внутренних займов, номинированных в свободно конвертируемой валюте (СКВ), раз-

¹ Брю С.Л., Макконелл К.Р. Экономикс. — М.: Республика, 1992. Т. 1. — С. 365.

² Финансово-кредитный словарь. — М.: Финансы и статистика, 1984. — С. 314.

деление государственного долга на внутренний и внешний по этому принципу стало некорректным. На сегодняшний день более корректным является определение **внутреннего долга** как совокупности обязательств федерального правительства перед резидентами, а **внешнего долга** — как совокупности обязательств федерального правительства перед нерезидентами (вне зависимости от того, в чьей национальной валюте номинировано обязательство).

Практическим воплощением механизма государственного кредита, приводящим к образованию государственного долга, являются **государственные займы**. Наиболее распространенной формой государственных займов являются облигации.

Государственная облигация (ценная бумага, удостоверяющая долговое обязательство государства) дает ее держателю право получить при погашении в определенный срок основную сумму долга и проценты. **Номинальная цена** государственной облигации устанавливается эмитентом — то есть, государством; она выражает сумму, которую эмитент получил во временное пользование. Именно эта сумма подлежит возврату с начисленными на нее процентами в оговоренный срок. Реальная доходность облигаций для инвесторов может отклоняться от номинального процента, поскольку сделки с облигациями заключаются по курсовой цене, складывающейся на основе рыночной конъюнктуры. Под **курсом** облигации в мировой практике понимается ее цена на рынке, сложившаяся на основе спроса и предложения.

Облигации государственного займа представляют собой особую форму фиктивного капитала. В самом деле, если источником дохода по ценным бумагам предприятий выступает прибавочная стоимость, то проценты по государственным бумагам выплачиваются за счет доходов бюджета, поскольку средства, полученные по государственным займам, как правило, не инвестируются в производство, а идут на финансирование бюджетного дефицита. Следовательно, государственный фиктивный капитал не связан непосредственно с производством прибавочной стоимости; инвесторы в государственные ценные бумаги становятся собственниками части будущих налоговых и неналоговых поступлений государства. В этом и заключается специфичность государственного фиктивного капитала, приводящая, в конечном счете, к увеличению налогового бремени.

3.2.2. Методы управления государственным долгом

Управление государственным долгом представляет собой комплекс мер, предпринимаемых государством в лице его уполномо-

ченных органов по определению мест и условий размещения и погашения государственных займов, а также обеспечению гармонизации интересов заемщика, инвесторов и кредиторов.

Целью управления государственным долгом является оптимизация затрат, связанных с финансированием дефицита государственного бюджета.

В управлении государственным долгом страны можно выделить следующие основные **принципы**:

- *безусловности* — обеспечение режима безусловного выполнения государством всех обязательств перед инвесторами и кредиторами, которые государство, как заемщик, приняло на себя при заключении договора заимствования средств;
- *единства* — учет в процессе управления государственным долгом всех видов обязательств, эмиттированных как сувереном, так и субъектами РФ;
- *снижения рисков* — размещение и погашение займов таким образом, чтобы максимально снизить влияние колебаний конъюнктуры мирового рынка капиталов и спекулятивных тенденций рынка ценных бумаг на рынок государственных обязательств;
- *оптимальности структуры* — поддержание оптимальной структуры долговых обязательств по срокам обращения и погашения;
- *сохранения финансовой независимости* — поддержание оптимальной структуры долговых обязательств государства между инвесторами-резидентами и инвесторами-нерезидентами;
- *прозрачности* — соблюдение открытости при выпуске займов, обеспечение доступа международных рейтинговых агентств к достоверной информации об экономическом положении в стране для поддержания высокой кредитной репутации и рейтинга страны-заемщика.

Одним из широко распространенных **методов** управления государственным долгом является **рефинансирование государственного долга**, то есть погашение основной задолженности и процентов за счет средств, полученных от размещения новых займов. Для успешного применения механизма рефинансирования необходима высокая финансовая репутация страны-заемщика. Ее достижение и поддержание является важным фактором для управления государственным долгом. В настоящее время репутация заемщиков на мировом финансовом рынке выражается в рейтингах, присваиваемых соответствующей стране специальными агентствами в соответствии с международными правилами рейтингования.

С точки зрения инвесторов, наиболее предпочтительным вариантом является полное, безусловное и своевременное выполнение государством своих обязательств. Однако в условиях невозможности для государства по каким-либо причинам обеспечить погашение займов и выплат процентов по ним, могут быть приняты решения о *новации, унификации, конверсии, консолидации, отсрочке погашения займов* или *аннулировании* государственного долга.

Новация — соглашение между заемщиком и кредиторами по замене обязательства по указанному финансовому кредиту другим обязательством.

Унификация — это решение государства об объединении нескольких ранее выпущенных займов. При этом облигации и сертификаты ранее выпущенных займов подлежат обмену на облигации и сертификаты нового займа.

Конверсия — это одностороннее изменение доходности займов, т.е. государство объявляет о снижении для кредиторов доходности по займам, полученным государством.

Консолидация — это изменение условий обращения займов в части срока их погашения, то есть решение о переносе даты выплаты по обязательствам на более поздний срок.

Отсрочка погашения займов — это консолидация при одновременном отказе государства от выплаты доходов по займам.

Аннулирование государственного долга — это отказ государства от всех обязательств по ранее выпущенным займам.

Необходимо отметить, что применение этих методов нарушает первый принцип управления государственным долгом — принцип безусловности. Поэтому их применение требует глубочайшей предварительной проработки и анализа всех дальнейших экономико-политических последствий.

3.2.3. Эволюция рынка государственных обязательств в России

Первые российские государственные займы появились в XVII веке, однако широкое применение получили только в середине XVIII века, при императрице Екатерине II. Она осуществляла заимствования за рубежом; первый внутренний заем был проведен во время царствования императора Александра I. Именно в это время (1809 г.) была впервые создана правовая база государственных заимствований в России и появились первые работы по управлению государственным долгом — в частности, М. Сперанского.

В XIX — начале XX веков хронический дефицит бюджета России покрывался, главным образом, займами — как внутренними,

так и внешними. Правительство, однако, стремилось проводить максимально эффективную политику управления государственными заимствованиями. Для достижения этой цели бюджет был разделен на обыкновенный и чрезвычайный. Чрезвычайный бюджет был засекречен. Доходную часть чрезвычайного бюджета составляли средства, полученные от займов, а расходную — военные расходы (которые в России традиционно очень велики) и расходы на строительство железных дорог.

Такое разделение бюджетов несколько упрощало управление государственным долгом, так как правительство имело возможность показывать профицитный бюджет, а это существенно облегчало получение новых кредитов по низкой процентной ставке. По большей части государственных долгов России процентная ставка составляла 4% годовых; сумма всех бумаг с такой доходностью составляла более 2,8 млрд. золотых рублей (более 2/3 всего рынка). В результате проведения ответственной политики по управлению государственным долгом Россия имела репутацию надежного заемщика на мировом рынке капиталов. Поддержание этой репутации было одной из важнейших задач правительства, в рамках этой политики в 1906 году в Основной Закон была введена статья № 114, согласно которой при обсуждении государственного бюджета не подлежали сокращению расходы на платежи по государственным долгам и иным обязательствам, принятым на государство на себя.

Активное использование заемных средств в этот период имело как позитивное, так и негативное влияние на экономику страны. С одной стороны, такие меры позволили активно развивать железнодорожное строительство и привлекать дешевые кредитные ресурсы на мировом рынке капитала для финансирования дефицита бюджета, не прибегая к эмиссии. С другой стороны, возникла достаточно высокая степень зависимости политики страны от иностранных кредиторов, ухудшилась структура правительственных расходов, значительная часть бюджетных средств уходила на обслуживание государственного долга.

Государственный долг России с учетом гарантированных правительством железнодорожных и ипотечных займов накануне Октябрьской революции составлял 41,6 млрд. рублей, в том числе внешний 14,86 млрд. По размеру внешнего долга Россия занимала первое место в мире¹.

После октябрьской революции 1917 года государственная задолженность была аннулирована декретом президиума ВЦИК от

¹ Эксперт. 1999. № 25. 5 июля. — С. 22.

21.01.1918 г.¹. Эта мера негативно сказалась на доступе Советской России на мировой кредитный рынок, однако институт государственного долга сохранился. Первый государственный заем, проведенный правительством Советской России — хлебный заем 1922 года.

Советское правительство нуждалось в финансовых ресурсах, и, поскольку мировой кредитный рынок был закрыт для страны, основные усилия по развитию механизма государственных заимствований были перенесены на внутренний рынок. Для достижения успеха были предприняты шаги по выпуску привлекательных для населения займов. Цель была достигнута путем продажи облигаций ниже номинала и высоких процентных доходов, выплачиваемых инвесторам. Интерес к этим займам был достаточно велик, но расходы по их обслуживанию довольно высоки. Например, 5%-ный заем 1925 года обеспечивал доход 28% годовых². Такое управление государственным долгом привело к росту государственной задолженности; она увеличилась с 2,5 млн. руб. на 01.10.1922 г. до 662 млн. руб. на 01.10.1925 г.³

В конце 20-х годов правительство, учитывая необходимость получения средств на рефинансирование накопленной задолженности, проведение политики индустриализации и недостаточный доступ на внешний рынок капиталов, расширило внутренние заимствования. К этому времени оно отошло от принципов рыночного управления государственным долгом, доходность займов резко снизилась. К 1930 году ликвидируются фондовые биржи, а новые займы размещаются среди населения уже в принудительном порядке.

¹ В 1986 г. руководители СССР и Великобритании заключили договор, по которому в обмен на «личное» золото Николая II (5,5 т), хранившееся в Англии, СССР выплатит компенсацию мелким держателям облигаций «русских займов» (10% от номинала или 90 долларов за штуку). В ноябре 1996 г. в Париже был подписан «Меморандум о взаимопонимании между Правительством РФ и Правительством Французской республики относительно окончательного урегулирования взаимных требований между Россией и Францией, возникших до 9 мая 1945 г.». В соответствии с этим меморандумом Россия обязалась погасить дореволюционные долги в сумме 400 млн. долларов (независимо от номинала держатели российских бумаг получают по 100 долларов за штуку). Окончательное урегулирование проблемы царских долгов еще далеко от решения.

² Хайхадаева О. Д. Внутренний государственный долг России и роль ценных бумаг в его формировании. — СПбУЭиФ, 1995. — С. 22.

³ Гензель П. П. Налоги Союза ССР. — М.: Финансы, 1926. — С. 20.

В области управления государственным долгом стали преобладать административные меры, государством был проведен ряд принудительных мер, ухудшивших положение кредиторов. В дальнейшем при размещении государственных займов приоритет отдавался государственным интересам, интересы населения не учитывались, размещение займов проходило в командно-административном порядке. 19 апреля 1957 года органами государственной власти в одностороннем порядке было принято решение об отсрочке начала выплат по облигациям до 1977 года, т.е. на 20 лет, что еще более подорвало доверие населения к правительству.

Официальная статистика СССР того времени информировала о профицитном бюджете, но данные о государственном долге и накопленных бюджетных дефицитах не сообщались.

Учитывая низкий уровень жизни населения, понятно, что мотивация последнего при накоплении сбережений — почти исключительно потребительские цели. Таким образом, очевидно, что лишь незначительная часть средств населения могла быть добровольно предоставлена государству в качестве инвестиционных ресурсов, что и обусловило стремление властей к скрытому принудительному изъятию этих ресурсов.

В 1980-х годах были предприняты новые попытки размещения государственных займов. В рамках этих попыток был выпущен 3%-ный внутренний заем. В 1990 году Министерство финансов попыталось вновь привлечь средства внутренних инвесторов для финансирования дефицита государственного бюджета и выпустило облигации 5%-ного займа для предприятий и казначейские обязательства для населения. Эта попытка не имела успеха, поскольку условия выпуска не учитывали реальной экономической ситуации в стране. Из всей суммы займа в 74 млрд. руб. было продано бумаг на 59,8 млрд. руб., причем основную часть бумаг (на сумму 49,1 млрд. руб.) был вынужден купить Государственный банк СССР¹. Попытка придать государственному долгу цивилизованную форму посредством выпуска облигаций в 1991 году оказалась неудачной по причине недостаточно высокой доходности этих бумаг, высокой инфляции и общего недоверия населения к государству и его финансовой политике. Вместе с тем, в процессе попытки реализации этого займа впервые в России были применены технологии безбумажного выпуска облигаций, аукционного сбора заявок. Не принесли успехов в тот период и другие выпуски государственных ценных бумаг, так как предложенные условия не были привлекательны.

¹ Захаров В. Сколько стоят деньги // Известия, 1991. 4 августа.

Для финансирования расходов правительство активно задействовало кредиты Государственного банка СССР. Как правило, эти кредиты выделялись бесплатно и безвозвратно. Практически, в данном случае осуществлялась скрытая эмиссия под видом государственного долга. Также на государственные нужды были израсходованы средства населения в Сбербанке и Госстрахе СССР, которые привлекались путем займов у соответствующих учреждений, а сами владельцы не были информированы о таком их использовании. Займы у Сбербанка и Госстраха СССР на 1 июля 1991 г. составили 207,2 млрд. руб. Эти займы были сделаны через Государственный банк и отражены в его балансе.¹

Открытые данные по величине внутреннего государственного долга СССР появились только с 1985 года, эти данные приведены в таблице 3.2.1. Из таблицы видно, что размер государственного внутреннего долга увеличился более чем в 3 раза за пять лет.

Таблица 3.2.1

Размер государственного внутреннего долга РФ
в 1985—1990 гг.²

Государственный внутренний долг	1985 г.	1986 г.	1987 г.	1988 г.	1989 г.	1990 г.
в млрд. руб.	141,6	161,7	219,6	311,8	398,6	566,1
в % от ВВП	18,2	20,3	26,6	35,5	43,1	56,6

В качестве правопреемника СССР Россия приняла на себя и обязательства по его долгам (к началу 1992 года внутренний долг достиг размера в 1050 млрд. руб.³, а внешний долг СССР оценивался в 96,6 млрд. долларов США⁴. Решение проблемы внешнего долга заключалось в выплате западным кредиторам во второй половине 90-х годов ежегодно 15-18 млрд. долларов, однако, учитывая реальное положение дел в экономике страны, такой путь был невыполним. Долговое бремя усугубилось проблемой нехватки

¹Хайхадаева О.Д. Внутренний государственный долг России и роль ценных бумаг в его формировании. — СПбУЭиФ, 1995. — С. 25.

²Народное хозяйство СССР в 1990 г. — М.: Финансы и статистика, 1991. — С. 19.

³Погосов И. Долги СССР в отличие от имущества никто делить не спешит // Известия, 1992. 24 января.

⁴Амирханова Ф.. Внешний долг: непривычные решения // Экономика и жизнь, 1998, № 2. — С. 4.

финансовых ресурсов для финансирования расходов государства, что обусловило необходимость поиска скорейшего решения этого блока проблем.

Если проблему внутреннего государственного долга удалось отчасти решить путем инфляции и обесценения сбережений населения, то при решении проблем внешнего долга Российская Федерация столкнулась с необходимостью его рефинансирования и поиска компромисса с кредиторами. В 1995 году под давлением кредиторов и МВФ, членом которого Россия стала в июне 1992 года, она отказалась от практики финансирования дефицита государственного бюджета посредством кредитов Центрального банка и перешла к заимствованиям посредством рынка ценных бумаг. При этом ориентиром для Правительства РФ служил опыт промышленно развитых стран, который целесообразно изучить подробнее.

3.2.4. Рынок государственных обязательств в промышленно развитых странах

Необходимость отказа от финансирования государственного долга за счет кредитов Центрального банка мотивировалось тем, что использование его кредитных ресурсов сужает возможности регулирования ссудного рынка, и поэтому практически во всех странах с рыночной экономикой установлены ограничения на доступ правительства к этим ресурсам.

Финансирование государственного долга в развитых странах осуществляется практически исключительно рыночными методами с использованием различных финансовых инструментов. Таковыми инструментами являются государственные ценные бумаги, которые выпускаются в виде срочных долговых обязательств.

Спрос со стороны инвесторов на любые ценные бумаги, в том числе и государственные, формируется на основе следующих факторов:

- *доходности* — способности приносить доход (через проценты, дивиденды или рост курсовой стоимости);
- *надежности* — вероятности понести потери (риск невозврата вложенных средств);
- *ликвидности* — возможности скорейшего для держателя получения денежных средств.

Государственные бумаги, которые эмиттированы промышленно развитыми странами, считаются сверхнадежными, со средним и низким уровнем доходности. Они привлекательны для консервативных инвесторов, которые готовы довольствоваться хотя и относительно небольшим, но гарантированным доходом.

Существуют также обязательства иных эмиттентов, которые, эмиттируя менее надежные бумаги, предлагают более высокую доходность в качестве «платы за риск».

Следствием этого явилась сложившаяся в мировой практике диверсификация кредитного портфеля инвесторов между государственными обязательствами с невысокой доходностью, но предпочтительных из-за ликвидности и надежности, и обязательствами других эмиттентов (в том числе, реального сектора экономики), предлагающих большую доходность, однако несколько проигрывающих государственным бумагам по показателям надежности и ликвидности. Таким образом, в мировой практике государственные ценные бумаги в принципе являются наиболее безопасным видом капиталовложений, а при наличии развитого финансового рынка они являются очень высоколиквидными активами. Именно поэтому такие бумаги являются наименее доходными.

Во всех странах с рыночной экономикой действуют различные системы оценки надежности ценных бумаг. Например, для США нормой является разница примерно в 4% годовых между доходностью по государственным и корпоративным ценным бумагам. Если этот показатель снижается, то возникает отток капиталов из корпоративного сектора в пользу государственных облигаций, курсовые цены на корпоративные бумаги снижаются и, как следствие, их доходность и привлекательность для инвесторов возрастает.

В мировой практике наиболее распространены следующие формы выплаты дохода по государственным бумагам:

- установление фиксированного процента от номинала;
- реализация долговых обязательств с дисконтом;
- индексирование номинальной стоимости ценных бумаг;
- проведение выигрышных займов.

Кроме того, правительство может установить льготы по налогообложению доходов, полученных от государственных ценных бумаг. Государственные ценные бумаги могут быть подразделены на *рыночные и нерыночные*.

Рыночные ценные бумаги — это бумаги, которые свободно обращаются и перепродаются после их первичного размещения на вторичном рынке. В промышленно развитых странах их доля составляет до 70% от всех долговых обязательств государства.

Нерыночные ценные бумаги — это фондовые инструменты, не имеющие вторичного фондового рынка, то есть они покупаются инвестором у правительства, и только ему могут быть проданы. Такие бумаги не котируются на фондовой бирже. Основная цель, которую преследует эмиттент, выпуская в обращение нерыночные

бумаги — привлечение в качестве кредитных ресурсов мелких сбережений населения. Кроме того, посредством выпуска этих бумаг правительства промышленно развитых стран воздействуют на депозитную политику коммерческих банков по отношению к населению, поскольку приобретение населением нерыночных ценных бумаг государства сокращает ресурсы, которые потенциально могут быть помещены на депозиты частных кредитных учреждений.

Первичный рынок государственных ценных бумаг — это рынок, на котором эмитент (соответствующий уполномоченный государственный орган) размещает свои ценные бумаги среди уполномоченных дилеров (*маркетмейкеров*).

Вторичный рынок государственных ценных бумаг — рынок, на котором эти бумаги обращаются в период между моментом их выпуска и датой погашения.

Наиболее развитым фондовым рынком мира является *фондовый рынок США*. Основным эмитентом долговых обязательств в США выступает Казначейство, эмиттирующее как рыночные, так и нерыночные ценные бумаги. Рыночные ценные бумаги США можно разделить на три категории:

- казначейские векселя;
- казначейские ноты;
- казначейские бонды.

Эти бумаги существуют в электронной форме в виде записей на счетах, что позволило существенно сократить затраты, связанные с изготовлением бланков и учетом, избежать фальсифицирования и максимально упростить обращение облигаций на рынке. Казначейство США эмиттирует бумаги, привлекательные для самых широких кругов инвесторов: корпораций, фондов, банков, физических лиц. Эмиссия таких бумаг позволяет государству привлечь временно свободные средства широчайшего круга инвесторов для собственных нужд. В то же время субъекты предпринимательства получают возможность выгодно разместить свободные капиталы. В США эмиттируются и несколько видов нерыночных ценных бумаг:

- сберегательные облигации;
- облигации, оформляющие внешний долг;
- облигации, по которым ведутся правительственные счета;
- ценные бумаги для размещения в штатах и местных органах власти.

Среди них наиболее известны сберегательные облигации. В настоящее время выпускаются облигации серии «ЕЕ» и серии «НН».

Германия эмиттирует следующие виды государственных рыночных ценных бумаг: облигации ФРГ, федеральные облигации, долговые сертификаты, федеральные кассовые облигации.

Наиболее широко распространены облигации ФРГ. Это долгосрочные бумаги со сроком обращения от 5 до 30 лет, причем доходы по этим облигациям не облагаются налогом, что делает их особенно привлекательными для инвесторов.

Нерыночные бумаги Германии — это сберегательные облигации типа «А» и «В», и казначейские финансовые обязательства типа «1» и «2». Различие между сберегательными облигациями типа «А» и «В» — в сроке обращения (соответственно, 6 и 7 лет), и сроке выплаты процентов (по облигациям типа «А» проценты начисляются и выплачиваются ежегодно, а по облигациям типа «В» проценты выплачиваются при погашении). Сберегательные облигации как типа «А», так и типа «В» ориентированы, главным образом, на мелких инвесторов. Инвестор имеет право в любой момент продать облигацию по номинальной цене и получить причитающиеся ему проценты. Приобретать сберегательные облигации в ФРГ имеют право только частные лица и некоммерческие организации.

Казначейские обязательства — это дисконтный инструмент со сроками обращения один год (казначейские обязательства типа «1»), и два года (казначейские обязательства типа «2»). Как и сберегательные облигации, казначейские обязательства ориентированы на мелкого частного инвестора, хотя они могут быть приобретены любым национальным инвестором, кроме кредитных учреждений.

В целом, анализируя обращение государственных ценных бумаг в промышленно развитых странах, можно обратить внимание на следующие особенности:

1. Доходность по государственным ценным бумагам, эмиттированным промышленно развитыми странами, сравнительно невелика.

2. Помимо государственных ценных бумаг, на фондовом рынке активно обращаются корпоративные ценные бумаги, в которые и перетекает капитал при снижении привлекательности государственных фондовых инструментов. Соответственно, доходность по государственным бумагам увеличивается и их привлекательность для инвесторов возрастает. Следовательно, рынок корпоративных ценных бумаг является «балансиром» государственных фондовых ценностей.

3. Значительная роль отводится мелким инвесторам, прежде всего — собственному населению.

Привлечение государством заемных средств стало обычной практикой в финансовой системе промышленно развитых стран. При проведении разумной финансовой политики и эффективно работающей экономике покрытие дефицита бюджета за счет займов не влечет за собой существенных экономических проблем, так как Правительство РФ может увеличить свои доходы за счет налоговых поступлений, а полученные средства направлять на выплаты по государственным долгам, может рефинансировать долг, или прибегнуть к помощи печатного станка.

Существование значительного государственного долга на практике приводит к трем основным проблемам:

- приросту процентных расходов по обслуживанию долга;
- увеличению ставок на рынке ссудного капитала, приводящему к снижению частных инвестиций;
- повышению финансовой зависимости государства от конъюнктуры мирового рынка капитала и поведения на нем инвесторов, особенно нерезидентов.

Негативные последствия долгового бремени могут, таким образом, сдерживать рост национальной экономики.

3.2.5. Рынок государственных обязательств в России

В России понятие государственного внутреннего долга определяется в Законе РФ «О государственном внутреннем долге» от 13.11.1992 № 3877-1 и ст. 817 Гражданского кодекса (ГК) РФ. ГК расширил формулировку внутреннего долга. Так, теперь по договору государственного займа заемщиком выступает либо Российская Федерация, либо субъект Российской Федерации¹. ГК определил и форму государственного займа. Он осуществляется в виде выпуска облигаций и иных ценных бумаг. Относительно займов муниципальных образований Гражданский кодекс содержит формулировку, что к ним применимы правила договора государственного займа. Определение политики в отношении государственного долга и его верхний предел устанавливается законодательными органами власти, а оперативное управление им осуществляет исполнительная власть (Министерство финансов РФ и Центральный банк РФ, если заемщиком выступает государство как суверен, и соответствующие органы субъекта РФ, если заемщиком является субъект РФ).

Главными целями привлечения займов в современной России является необходимость обслуживания государственного долга и финансиро-

¹Гражданский кодекс РФ. Ст. 817. Матер. информ. сист. «Консультант+»

вание дефицита бюджета. Отказ от инфляционных методов финансирования дефицита бюджета обусловил развитие рынка государственных ценных бумаг в России и рост государственного долга.

В 1998 году основные федеральные долговые обязательства были представлены следующими бумагами:

А) Государственные долгосрочные облигации (ГДО).

Выпущены в 1991 году со сроком обращения 30 лет (до 2021 года). Объем займа — 80 млрд. рублей; разбит на транши по 5 млрд. рублей. Номинал облигации — 100 тыс. рублей. Выпускаются в бланковом виде с набором купонов. Купонный доход — 15% от номинала облигации, выплачивается один раз в год — 1 июля.

Б) Государственные краткосрочные облигации (ГКО).

Срок обращения ГКО — 3, 6 и 12 месяцев. Выпускаются на безбумажной основе в виде записей на счетах «депо». Номинал — 1 млн. рублей. Распространяются на аукционах с дисконтом от номинала.

В) Облигации федеральных займов с переменным купонным доходом (ОФЗ-ПК) и постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД).

Относятся к среднесрочным государственным ценным бумагам. Срок их обращения от 1 года до 5 лет. Выпускаются на безбумажной основе в виде записи на счетах «депо». Номинал — 1 млн. рублей. ОФЗ-ПК выпускаются с купонным доходом, выплачиваемым ежеквартально, размер которого определяется исходя из средневзвешенной доходности ГКО за определенный период. ОФЗ-ПД выпускаются с купонным доходом, выплачиваемым ежеквартально, и размер которого за все время обращения облигации постоянен.

Г) Облигации государственного сберегательного займа (ОГСЗ).

Срок обращения — 1 год. Объем выпуска — 10 трлн. рублей — разбит на транши по 1 трлн. рублей. Номинал — 100 и 500 тыс. рублей. Выпускаются в бланковом виде на предъявителя с набором из 4 купонов, выплачиваемых ежеквартально. Размер купона определяется по последней официально объявленной ставке купонного дохода по ОФЗ-ПК плюс премия, определяемая Министерством финансов РФ.

Д) Облигации внутреннего государственного валютного займа (ОВГВЗ).

Выпущены в 1993 году в счет погашения задолженности Банка внешнеэкономической деятельности СССР перед юридическими лицами. Валюта займа — доллары США. Номиналы — 1, 10, 100 тыс. долларов США. Первоначальный объем выпуска составил 7 885 млн. долларов с разбивкой на пять траншей со сроками погашения от 1 до 15 лет. В 1996 году были сделаны дополнительные эмиссии на 1 550 млн. долларов четвертого и пятого траншей и на 3 500 млн. долларов

шестого и седьмого траншей. Выпускаются в бланковом виде с набором купонов. Купонная ставка — 3% годовых от номинала облигации — выплачивается один раз в год, 14 мая.

Е) Облигации государственного нерыночного займа (ОГНЗ).

Выпускаются в бездокументарной форме. Объем выпуска в 1996 году — 15 трлн. рублей. Номинал — 1 млн. рублей. Доход выплачивается в виде процента от номинальной стоимости, которую устанавливает Министерство финансов РФ при выпуске облигаций, но не реже одного раза в год. Не могут обращаться на вторичном рынке.

Ж) Государственные жилищные сертификаты (ГЖС).

Являются документарными именными необращаемыми ценными бумагами. Эмиттируются по решению Правительства РФ для граждан РФ, лишившихся жилья в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. Номинированы в квадратных метрах жилой площади. Срок предъявления к погашению — 1 год с момента выдачи¹.

До принятия решений в августе 1998 года Россия располагала достаточно развитым рынком государственных ценных бумаг, который строился на основе западного опыта. Наиболее широкое распространение среди ценных бумаг, эмиттированных Министерством финансов РФ, получили ГКО и ОФЗ. Участники рынка государственных ценных бумаг подразделялись на три категории: Эмиттент (Министерство финансов РФ), Дилеры (инвестиционные институты и банки, заключившие с ЦБ РФ договор на выполнение дилерских функций по обслуживанию операций с ГКО и отвечающие критериям ЦБ), Инвесторы (физические и юридические лица, приобретающие облигации на праве собственности, доверительного управления и имеющие право на владение ими). Технологическая часть рынка ГКО состоит из торговой, расчетной и депозитарной систем. Эти системы были созданы на технической основе Московской межбанковской валютной биржи.

При формировании рынка ГКО/ОФЗ его авторы, вероятно, полагали, что благодаря высокой доходности этих бумаг удастся привлечь в Россию спекулятивный капитал, а затем, как и в экономике западных стран, при снижении доходности по государственным облигациям начнется процесс перелива капиталов на рынок корпоративных ценных бумаг, то есть в портфельные инвестиции. Ожидалось, что эти инвестиции должны вызвать экономический рост, а за счет увеличения налоговых поступлений с расту-

¹ Все цифровые данные по видам долговых обязательств приведены в неденоминированных рублях.

ней экономики государство сможет рассчитаться с долгами. Однако, в отличие от западных стран, доходность по ГКО с самого начала установилась на высоком уровне. Доходность по государственным бумагам в мае-июле 1996 года превышала 200% годовых. Такая ситуация, усугубившаяся проблемами в сфере сбора налогов и длительным спадом в экономике, привела к тому, что размер внутреннего долга и объем средств, необходимых для его обслуживания, начал катастрофически расти. Размер и динамику внутреннего долга иллюстрирует таблица 3.2.2.

Таблица 3.2.2

**Структура внутреннего долга Российской Федерации
(млн. руб.)¹**

Вид долга	Год		
	1994	1995	1996
Общая сумма внутреннего долга	115,45	235,07	448,80
Задолженность федерального правительства	115,45	230,18	426,68
в том числе:			
ГКО	10,6	65,68	203,60
ОФЗ	27,05	32,35	61,76

Неблагополучная ситуация на рынке государственных ценных бумаг требовала принятия срочных мер по сокращению расходов федерального бюджета на обслуживание государственного долга. Однако понимание правительством критической ситуации на рынке государственных ценных бумаг не повлекло за собой какого-либо проработанного комплекса мероприятий по управлению государственным долгом со стороны Министерства финансов РФ, Центрального банка РФ и Федеральной комиссии по ценным бумагам. Разобщенность действий этих органов носила постоянный характер и продолжалась до наступления критической даты 17 августа 1998 года.

Пытаясь поддержать рынок ГКО, Правительство РФ пошло по пути снятия ограничений в сфере доступа нерезидентов на рынок ГКО. Вследствие притока валюты в страну цена на заемные ресурсы стала постепенно снижаться и доходность по ГКО сократилась с минимального уровня 37% в декабре 1996 года до уровня 18-19%

¹ Данные Министерства финансов РФ. Материалы сервера www.minfin.ru.

(по данным ЦБ РФ)¹ в октябре 1997 года (по «коротким» бумагам). Ситуация, когда доходность государственных ценных бумаг существенно сократилась, обусловила интерес участников фондового рынка к корпоративным ценным бумагам российских эмиттентов и повлекла за собой рост их курсовой стоимости. В этот период активно заключались сделки не только по «голубым фишкам» (акциям крупнейших корпоративных эмиттентов), но и по корпоративным ценным бумагам второго и третьего эшелонов. Вместе с тем, значительное присутствие иностранного спекулятивного капитала на рынке ГКО/ОФЗ и корпоративных ценных бумаг, которое и снизило цену заемных ресурсов, обусловило тесную зависимость российских финансовых рынков от колебаний мировой конъюнктуры.

С возникновением азиатского финансового кризиса началось бегство капитала со всех так называемых «emerging markets», к которым относится и Россия, что обусловило сброс иностранными инвесторами бумаг российских эмиттентов, конвертацию рублевой выручки и репатриацию ее за границу. Учитывая тот факт, что доля иностранных инвесторов на рынке корпоративных ценностей достигала, по разным оценкам, 70-95%, понятно, что на корпоративном рынке произошел не просто обвал, а полная потеря ликвидности.

Правительству РФ и Центральному банку РФ удалось удержать рынок государственных ценных бумаг, однако колоссальное сужение рынка корпоративных ценных бумаг стало знаковым событием конца 1997 года, продемонстрировавшим несбалансированность финансового рынка в РФ. Практически, на рынке остались государственные фондовые инструменты и свободно конвертируемая валюта (СКВ). Таким образом, СКВ оказалась единственным инструментом, альтернативным государственным обязательствам, что оказало дестабилизирующее влияние на валютный рынок. Кроме того, негативную роль сыграли и девальвационные ожидания участников рынка ценных бумаг. Все это породило рост форвардных котировок и повышение рискованности операций доллар/рубль. Факт превышения форвардным курсом доллара (с поставками в конце 1998 года) верхней границы валютного коридора, установленного Центральным банком РФ, отразил неверие участников рынка в способность государства удержать курс рубля в оговоренных пределах.

¹ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год // Деньги и кредит. 1998. № 12. — С. 11.

В условиях продолжающегося оттока капитала из страны цена новых заимствований на внутреннем рынке постоянно росла, и средневзвешенная доходность по ГКО достигла 71,1% годовых в июле 1998 года (по данным ЦБ РФ)¹, а по отдельным выпускам превысила 100%. Следствием этого стал рост расходов по обслуживанию государственного долга, вышедших на первое место среди расходов федерального бюджета. За период с января по сентябрь 1998 года расходы по обслуживанию государственного долга составили 85,1 млрд. рублей (34,1% от расходов федерального бюджета, или 4,5% ВВП) (по данным Минфина РФ)². Ситуация с обслуживанием государственного долга осложнилась падением доходов федерального бюджета. В таблице 3.2.3 приведены фактические данные по удельному весу доходов в ВВП за апрель-август 1998 года.

Таблица 3.2.3

Удельный вес налогов в ВВП в 1998 г.³

	апрель	май	июнь	июль	август
Удельный вес налогов в ВВП, %	9,2	9,3	8,4	8,7	6,8

Недобор бюджетных доходов вследствие сужения налогооблагаемой базы из-за падения производства обусловил рост дефицита бюджета и новые попытки финансировать его посредством новых выпусков ценных бумаг. Объем и структуру государственного внутреннего долга Российской Федерации в 1998 году характеризует таблица 3.2.4.

Таблица 3.2.4

Объем и структура государственного внутреннего долга РФ (млрд. руб.)⁴

Вид долга	По состоянию на			Удельный вес в общей сумме долга на 01.10.98
	01.01.98	01.07.98	01.10.98	
1	2	3	4	5
Государственный внутренний долг РФ	499,55	628,48	699,11	100,00

¹Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год // Деньги и кредит. 1998. № 12. — С. 11.

²Там же. С. 18.

³Там же.

⁴Там же. С. 19

1	2	3	4	5
В том числе:				
ГКО	272,61	281,97	216,29	30,93
ОФЗ с переменным купонным доходом	47,62	43,98	42,72	6,11
ОГСЗ	13,08	14,49	14,64	2,08
ОФЗ с постоянным купонным доходом	115,77	168,91	198,38	28,38
Векселя МФ РФ, выданные при переоформлении задолженности по централизованным кредитам и начисленным процентам организаций агропромышленного комплекса, организаций, осуществляющих завоз товаров на Крайний Север	25,0	25,0	25,0	3,58
Задолженность по АО «КАМАЗ», оформленная в векселя МФ РФ и векселя МФ РФ по прочей задолженности	1,99	1,99	1,99	0,29
Задолженность по агропромышленному комплексу, оформленная в векселя МФ РФ	3,92	3,92	3,89	0,56
Выданные государственные гарантии	3,47	0,87	0,88	0,13
Государственный внутренний долг РФ, принятый от бывшего СССР	0,19	0,19	0,19	0,03
Целевой заем 1990 года	2,04	1,92	2,02	0,29
Государственный заем РСФСР 1991 года	0,08	0,08	0,08	0,01
Государственный заем 1992 года	0,11	0,11	0,12	0,02
Целевые вклады и чеки на автомобили	3,30	3,13	3,08	0,44

1	2	3	4	5
Задолженность предприятий текстильной промышленности Ивановской обл. по неуплаченным процентам за пользование централизованными кредитами, оформленная в векселя МФ РФ	0,56	0,56	0,56	0,08
Задолженность по техническим кредитам, предоставленным ЦБ РФ государствам СНГ	2,41	2,41	2,41	0,34
Облигации государственных нерыночных займов	1,77	4,35	4,34	0,62
Авалированные векселя Агропромбанку	0,54	0,54	0,54	0,08
Задолженность по централизованным кредитам отраслей ТЭК и др. отраслей	5,0	5,0	5,0	0,72
Задолженность по централизованным кредитам и процентам по ним организаций АПК Челябинской обл. и АО «Черкейгэсстрой»	0,09	0,09	0,09	0,01
Задолженность по внутреннему валютному долгу		68,95	176,89	25,30

Стремительный рост государственного долга в 1995—1998 годах имел для экономики негативные последствия. Высокая доходность по ГКО привела к переориентации финансовых потоков внутри национальной экономики из реального сектора в финансовый, что обусловило как отсутствие инвестиций в реальный сектор экономики, так и хроническую нехватку в реальном секторе оборотных средств. Причинами наращивания объемов внешней и внутренней государственной задолженности в период 1992—1998 годов явились ошибки в проведении экономических реформ, которые, в частности, выразились в следующем:

- снижении доходной базы бюджета вследствие отказа государства от монополии на производство и торговлю алкогольной продукцией;
- падении налогооблагаемой базы по предприятиям реального сектора вследствие иностранного демпинга на российском рынке, разрушении национальных протекционистских механизмов и тотального спада внутрироссийского производства;
- низкой эффективности приватизации и отсутствии эффективного управления государственным имуществом, что также снизило объемы ресурсов, аккумулируемых бюджетом;
- высоком уровне преступности и коррупции, несовершенстве правовой базы по борьбе с экономическими преступлениями, в том числе незаконной репатриации валютных ресурсов за рубеж;
- отсутствии соответствующего мировой практике законодательства и недостаточности усилий всех ветвей власти по квалифицированному управлению государственным долгом, проведению промышленной политики и созданию привлекательного инвестиционного климата.

Следствием всей совокупности проблем, с которыми столкнулась российская экономика, стало отсутствие спроса на государственные бумаги; в августе 1998 года рынок окончательно потерял ликвидность и дальнейшее размещение на нем ценных бумаг оказалось практически невозможным. Такая ситуация привела к решению Правительства Российской Федерации о новации и остановке торгов. Одной из важных причин кризиса в экономике России является ее внешняя задолженность. Размер, структуру и динамику внешнего долга характеризуют данные таблицы 3.2.5.

Таблица 3.2.5

Внешний долг Российской Федерации (млрд. долл.)¹

Вид долга	1996 г.	1997 г.	1998 г. (август)
Внешний долг	134,6	133,1	151,5
в том числе:			
Долг Правительства РФ,	24,2	32,1	53,4
в том числе:			

¹ Оценка экспертов Chase Manhattan Bank // Финансы. 1999. № 2. — С. 22.

Вид долга	1996 г.	1997 г.	1998 г. (август)
Долг международным организациям	15,3	18,7	26,7
Бонды	1	4,5	15,8
Кредиты по правительственной линии	7,9	7,6	9,6
Коммерческие кредиты	0	1,3	1,3
Долг бывшего СССР	100,8	91,4	88,5
в том числе:			
Бонды	0,1	0,1	0,1
Кредиты по правительственной линии	61,9	56,9	56,9
Коммерческие кредиты	38,8	34,4	31,5
Бонды Минфина РФ	9,6	9,6	9,6

Данные по внешнему долгу, приведенные в таблице, учитывают обязательства по бондам Министерства финансов РФ, которые классифицируются западными финансистами, как внутренний долг.

Значительным фактором, влияющим на управление внешним долгом, стало вступление России в Парижский и Лондонский клубы. Вступление в эти организации означало признание Россией обязательств по долгам бывшего СССР и отказ от ряда своих долговых активов — прежде всего, долгов по поставкам вооружений и военной техники. Взамен Россия приобрела дополнительные возможности по истребованию своих дебиторских долгов, причем в СКВ, и согласие кредиторов на реструктуризацию существенной части внешних долгов. Оценивая внешний долг РФ, необходимо отметить, что данные, приведенные в таблице 3.2.5, не включают в состав внешнего долга рублевые активы нерезидентов, полученные ими после реструктуризации ГКО/ОФЗ. Также исключены долги регионов, получивших право самостоятельного выхода на мировой рынок ссудного капитала; к 1998 году только Москвой, С.-Петербургом, Свердловской и Нижегородской областями было размещено еврооблигаций на 1,2 млрд. долл.¹ Кроме того, Правительство РФ выступает гарантом по кредитам в размере около 800 млн. дол.

¹ Хейфец Б.А. Внешний долг России // Финансы. 1999. № 2. — С. 22.

Рост внешней задолженности только с 1996 по август 1998 года на 16,9 млрд. долл. усугубляется сложностями в управлении долгами. Международный кредитный рейтинг России после внутреннего дефолта августа 1998 — «выборочный дефолт» — один из самых низких в мире, что негативно отражается на перспективах и условиях новых займов и котировке российских долгов. Осенью 1998 года котировки евробондов РФ опускались до уровня 20% номинала, а по отдельным видам долгов — до 6 центов за 1 доллар долга¹. Ситуация усугубляется структурой выплат конца 1998—1999 годов, которую иллюстрирует таблица 3.2.6. Как видно из таблицы, 60% всех выплат составляют проценты по кредитам; 14,5 млрд. долл. приходится на выплаты международным финансовым организациям и правительствам. Невыплаты таких долгов лишают заемщика финансовой перспективы, они могут привести к суверенному дефолту и долговременной финансовой изоляции страны.

Таблица 3.2.6

**Обслуживание внешнего долга
(конец 1998—1999 гг.)², млрд. долл.**

Кредиторы	Основной долг	Проценты	Всего
Международные организации	4,5	2,0	6,5
Страны-члены Парижского клуба	2,0	6,0	8,0
Банки	0,6	0,1	0,7
Евробонды	0	2,4	2,4
Реструктурированные долги	1,3	2,2	3,5
Итого:	8,4	12,7	21,2

Существует несколько способов решения проблемы срочных выплат. По различным оценкам, путем реструктуризации части внешнего долга можно было бы отложить около 8 млрд. долл. выплат в 1999 году. Кроме того, Россия имеет шансы на реструктуризацию или частичное списание долгов бывшего СССР Парижскому клубу. Эти шансы даже возросли после августовского кризиса 1999 года, так как если ранее показатель отношения объема внешнего долга к ВВП составлял примерно 35%, то сейчас — около 90%³. Таким образом, согласно классификации Парижского клу-

¹Хейфец Б.А. Внешний долг России // Финансы. 1999. № 2. — С. 23.

²Там же. С. 23.

³Экономика и жизнь. 1999. № 28. — С. 1.

ба, Россия попадает в число стран, тяжело обремененных долгами, для которых разработаны механизмы и схемы реструктуризации и списания долгов. Кроме того, Россия может рассчитывать на понимание и со стороны международных финансовых организаций.

Одним из направлений работы по управлению долгом могла бы стать передача кредиторам за долги акций российских банков и предприятий. Кроме того, при решении вопроса управления государственными долгами, необходимо учитывать и те суммы, которые различные страны должны СССР или Российской Федерации, так как существует возможность перепродажи этих обязательств.

В целом можно отметить, что дальнейшая практика выпуска в обращение на финансовые рынки государственных обязательств и управления государственным долгом требует существенной корректировки и необходимости учета всего комплекса условий реальной экономики, особенно при применении методов финансирования дефицита государственного бюджета аналогичных тем, которые применяют промышленно развитые страны.

3.2.6. Пост-кризисное состояние рынка государственных обязательств

В рамках осуществления программы реструктуризации ГКО/ОФЗ в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 12.12.98. № 1787-р «О новации по государственным ценным бумагам» и реализующих его нормативных актах Министерства финансов РФ и ЦБ РФ, участвующие кредиторы получают единовременную выплату денежных средств в размере 3,334% от скорректированной суммы имеющихся у них ГКО/ОФЗ вместе с процентами на эту сумму по ставке 30% годовых за период с 19 августа 1998 года по 30 декабря 1998 года. В дальнейшем ЦБ РФ предлагает разрешить использование этих средств на российском фондовом рынке. В дополнение к этому, 6,666% от скорректированной суммы ГКО/ОФЗ будет погашено вручением им двух новых ГКО, имеющих подразумеваемую ставку 30% годовых, начиная с 19 августа 1998 года. Остающаяся часть скорректированной суммы имеющихся у кредиторов ГКО/ОФЗ будет обменена на пакет из 12 новых ОФЗ и одной бескупонной ОФЗ с денежной стоимостью. Эти условия отражают принципиальную договоренность, достигнутую с шестью крупнейшими владельцами ГКО/ОФЗ-нерезидентами, о которой было объявлено 19 ноября 1998 года. Новые ценные бумаги будут получены участвующим кредитором в течении пяти рабочих дней после поступления в ЦБ РФ заполненной формы заявки, вместе с любыми выплатами по его новым ГКО и но-

вым ОФЗ, сроки производства которых наступили до присоединения кредитора к программе.

Совокупная основная сумма пакета из 12 новых ОФЗ (разделенная поровну между этими ценными бумагами) составляет 70% от скорректированной суммы предъявленных кредитором ГКО/ОФЗ. Сроки погашения новых ОФЗ наступают в феврале 2002 года и заканчиваются в январе 2004 года. Проценты на новые ОФЗ начисляются с 19 августа 1998 года и выплачиваются ежеквартально — первоначально по ставке 30% годовых, с последующим ежегодным уменьшением ставки на 5%. Основная сумма ОФЗ с денежной стоимостью устанавливается в размере остающихся 20% от скорректированной суммы имеющихся у кредитора ГКО/ОФЗ. Срок погашения всех ОФЗ с денежной стоимостью наступает в 2001 году, и они, по усмотрению владельца, могут быть:

- до 01.05.2001 года зачтены по номиналу в счет выполнения обязательств по уплате налогов в федеральный бюджет, по которым на 1 июля 1998 года имелась задолженность;
- использованы на приобретение вновь выпускаемых акций российских банков, составляющих до 25% от оплаченного уставного капитала банка;
- оцениваться по номиналу до установленного срока их погашения при решении вопроса о применении штрафных санкций к российскому банку, который не соответствует нормативам по уровню достаточности капитала. Этот вариант может быть использован только в отношении ОФЗ с денежной стоимостью, составляющих не выше 5% от капитала российского банка.

По данным Министерства финансов РФ, уже предъявлены ГКО/ОФЗ номинальной стоимостью 122,4 млрд. руб., которые составляют около 89% общего количества ГКО/ОФЗ, принадлежащих резидентам (не включая ГКО/ОФЗ, принадлежащим физическим лицам и ЦБ РФ), и около 35% от общего количества ГКО/ОФЗ, принадлежащим нерезидентам.¹ В настоящее время на рынке государственных обязательств РФ обращаются **бескупонные Облигации Банка России (ОБР)** и реструктурированные ГКО/ОФЗ.

Эмиссия **Облигаций ЦБ РФ (ОБР)** определяется Положением ЦБ РФ «О порядке эмиссии облигаций Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» от 28.08.98 года № 52-П. Облигации являются краткосрочными именными ценными бума-

¹Данные агентства «Reuters» на 29.03.99.

гами, предоставляющими их владельцу право на получение основной суммы долга, выплачиваемой при погашении выпуска. Доходом по облигации является разница между ценой погашения и ценой покупки облигации. Эмитентом облигаций является ЦБ РФ, владельцами облигаций могут быть кредитные организации. Параметры выпуска, а также порядок признания выпуска состоявшимся определяется Кредитным комитетом ЦБ РФ, номинальная стоимость облигации составляет 1000 рублей. Облигации выпускаются в документарной форме с обязательным централизованным хранением. Документом, удостоверяющим права, закрепленные облигациями каждого выпуска, является глобальный сертификат. Учет облигаций каждого выпуска осуществляется на счетах «депо» владельцев облигаций в депозитарии. Функции депозитария выполняет ЦБ РФ, или организация, уполномоченная ЦБ РФ на выполнение таких функций. Обслуживание и погашение выпусков осуществляет ЦБ РФ. Состояние рынка ГКО-ОФЗ-ОБР на конец марта — начало апреля 1999 года показывает таблица 3.2.7.

Таблица 3.2.7

Рынок ГКО-ОФЗ-ОБР¹

Характеристики рынка облигаций	1999 год				
	31.03	01.04	02.04	05.04	06.04
Сумма средств в торговой системе ГКО-ОФЗ-ОБР, млн. руб.	2 425,1	2 032,8	1 904,8	1 779,4	1 752,7
в том числе заре- зервированных для торгов, млн. руб.	2 425,1	2 032,8	1 904,8	1 779,4	1 752,7
Характеристики рынка ОБР:					
Объем в обраще- нии, млн. руб.					
по номиналу	207187,9	207588,7	207 703,2	208 084,7	208 107,5
по деньгам	92 013,0	88 050,4	86 034,4	85 903,4	86 258,5
Дюрация рыночно- го портфеля, дней	981,5	974,9	968,9	964,1	962,7

Таблица наглядно иллюстрирует практическое отсутствие развитого рынка государственных ценных бумаг в России. В сложив-

¹ Материалы сервера <http://www.cbr.ru/markets/hd.asp> 07.04.99.

шейся ситуации необходимо появление на рынке государственных обязательств таких финансовых инструментов, которые пользовались бы доверием инвесторов и кредиторов. Их появление позволило бы воссоздать эффективный рынок по привлечению временно свободных денежных средств субъектов предпринимательства для цивилизованного, принятого в промышленно развитых странах мира финансирования дефицита государственного бюджета и покрытия кассовых разрывов в процессе исполнения бюджета по доходам.

Контрольные вопросы:

1. *Дайте определение государственного долга.*
2. *В чем заключается различие между государственным и банковским кредитом?*
3. *Назовите основные методы управления государственным долгом.*
4. *Приведите классификацию государственных ценных бумаг.*
5. *Каковы отличия между рынком государственных обязательств в промышленно-развитых странах и в России?*

Законы и нормативные акты

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Принят Государственной Думой 21.10.94 г. Материалы информационной системы «Консультант+».

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Принят Государственной Думой 22.12.95 г. Материалы информационной системы «Консультант+».

3. Закон РСФСР «О государственном внутреннем долге РФ» от 13.11.1992 г. № 3877-1. Материалы информационной системы «Кодекс».

4. Закон РФ «О рынке ценных бумаг» от 22.04.1996 г. Материалы информационной системы «Кодекс».

5. Распоряжение Правительства РФ «О новации по государственным ценным бумагам» от 12.12.98 г. № 1787-р.

Литература

1. Амирханова Ф. Внешний долг: непривычные решения // Экономика и жизнь. 1998. № 2.

2. Брю С.Л., Макконелл К.Р. Экономикс. Т. 1. — М.: Республика, 1992.

3. БСЭ. Т. 19. — М. 1979.

4. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: Юрайт. 1999.
5. Гензель П.П. Налоги Союза ССР. — М.: Финансы. 1926.
6. Данные Министерства финансов РФ // Деньги и кредит. 1998. № 12.
7. Захаров В. Сколько стоят деньги // Известия. 1991. 28 мая.
8. Ляшенко В.И. Фондовые индексы и рейтинги. — Д.: Сталкер. 1998.
9. Материалы сервера <http://www.cbr.ru/markets/hd.asp>, 07.04.99.
10. Материалы сервера <http://www.minfin.ru>.
11. Матовников М.Ю., Михайлова Л.В., Сычева Л.И., Тимофеев Е.В. Российские банки: 10 лет спустя. — М.: МакЦентр. 1998.
12. Народное хозяйство СССР в 1990 г. — М.: Финансы и статистика, 1991.
13. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год // Деньги и кредит. 1998. № 12.
14. Погосов И. Долги СССР в отличие от имущества никто делить не спешит // Известия. 1992. 24 января.
15. Погребинский А.П. Государственные финансы царской России в эпоху империализма. — М. 1968.
16. Финансово-кредитный словарь. — М.: Финансы и статистика. 1984.
17. Финансы: Учеб. пособие / Под ред. А.М. Ковалевой. Изд. 3-е, перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика. 1998. — 384 с.
18. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Л. А. Дробозиной. — М.: Финансы. 1999.
19. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. В.М. Родионовой. — М.: Финансы и статистика. 1995.
20. Хайхадаева О.Д. Внутренний государственный долг России и роль ценных бумаг в его формировании. — СПб.: изд. СПбУЭиФ. 1995.
21. Хейфец Б.А. Внешний долг России // Финансы. 1999. № 2.
22. Global Credit Analysis. Voodoo'd Investors Service. L.: IFR Publishing Ltd, 1992.



ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ РОССИИ

ГЛАВА 4.

БЮДЖЕТ КАК ОСНОВНОЕ ЗВЕНО СИСТЕМЫ ФИНАНСОВ

4.1. Бюджет в макроэкономическом регулировании

Изучив материалы данного параграфа, Вы сможете:

- раскрыть сущность бюджета как экономической категории;
- назвать функции бюджетных отношений;
- дать определение бюджета;
- пояснить роль бюджета в макроэкономическом регулировании.¹

Основу системы государственного регулирования социально-экономических процессов составляют отношения по поводу перераспределения доходов. При этом объективно существующая необходимость удовлетворения растущих потребностей в общественных товарах и услугах, с одной стороны, и ограничения, которые рынок накладывает на формы и методы государственного регулирования, с другой — приводят к тому, что существенная перераспределительная нагрузка в обществе ложится на бюджет.² Наличие бюджетной сферы стоимостного перераспределения, как составной органической части финансов, обусловлено потребностями развития производства и социальной сферы. Ведь для организации бесперебойного кругооборота фондов в масштабе всей экономики и обеспечения социальной поддержки населения необходима централизация денежных ресурсов, выходящая за рамки отдельных хозяйств и отраслей. Эту функцию в обществе, как известно, выполняет государство. С его возникновением и развитием органически связано существование и развитие бюджета. Кро-

¹ В главе 4 цели изучения материала приводятся в каждом параграфе.

² При рассмотрении этимологии термина «бюджет», чаще всего упоминается английское происхождение этого слова, означающего «чемодан, мешок с деньгами». Имеется также версия, что термин «бедже» (кожаный мешок, в котором хранилась казна дождей), трансформировавшийся в общеупотребительный сегодня «бюджет», впервые стал употребляться в Венеции. (Пешехонов В.А. Государство и экономика: учебное пособие. — СПб.: Изд-во СПбГУ, 1998. — С. 64).

ме того, централизация общегосударственных денежных средств создает материальную базу для функционирования самих государственных структур.

Изложенные ранее основы финансового регулирования экономики и социальной сферы позволяют характеризовать бюджет как важную предпосылку и средство осуществления воспроизводственного процесса. С его помощью создаются условия для реализации социальных программ, обеспечения сохранности окружающей среды, стимулирования научно-технического прогресса, решения структурных проблем, поддержания обороноспособности, выполнения иных государственных функций. Соответственно, и нормальное функционирование хозяйственного механизма невозможно без совершенствования бюджетных отношений, без последовательного проведения научно разработанной бюджетной политики, без наличия эффективной системы управления бюджетным процессом.

Повышение результативности бюджетного воздействия во многом зависит от степени постижения сути этой системы, знания факторов, определяющих ее развитие, теоретической обоснованности необходимых изменений. Здесь необходимо отметить, что исследованию сущности бюджета и его роли в макроэкономическом регулировании представителями финансовой науки уделяется недостаточное внимание. Об этом свидетельствует отсутствие единых подходов к определению понятия «бюджет», разнообразие мнений по поводу характерных его черт и функций, фрагментарность анализа новых явлений и тенденций, возникающих в области бюджетного перераспределения.

Сложность выяснения сущности бюджета прежде всего связана с тем, что данный термин используется для обозначения различных по своей природе явлений. Одно из них выражает *совокупность особой сферы финансовых отношений*, обусловленной существованием основного централизованного денежного фонда страны. Соответственно, это явление выступает составной частью экономического базиса общества. Другое же связано с *формой практического использования бюджетных отношений*, с законодательным оформлением соответствующего финансового документа, а потому относится к надстроечным отношениям. Обоснование данного утверждения требует дополнительной аргументации. Рассматривать бюджет в качестве финансовой, а соответственно, и экономической категории товарного хозяйствования позволяют следующие обстоятельства. Отношения, возникающие в экономическом базисе на стадии стоимостного перераспределения, реаль-

ны. Следовательно, бюджет как составная часть перераспределительных процессов, обусловленных необходимостью обеспечения непрерывности воспроизводства, как один из способов функционирования финансов объективен.

Бюджетные отношения возникают между государством и другими субъектами воспроизводства (юридическими и физическими лицами) в процессе мобилизации и использования денежных средств, которые необходимы для выполнения подавляющей части государственных функций — экономических, социальных, управленческих, внешнеполитических. Поэтому качественная определенность бюджетных отношений характеризуется обособленной сферой стоимостного перераспределения, выполняющей специфическое общественное назначение — удовлетворение наиболее важных общественных потребностей. Их внутреннюю количественную определенность выражает **бюджетный фонд**. Он выступает как форма материализации и проявления общественного характера бюджетных отношений, как форма выражения их денежной природы. Совокупность денежных отношений государства с предприятиями, учреждениями, населением, а также между органами государственной власти, связанных с образованием и использованием на общественные потребности основного централизованного фонда, формирует внутреннюю структуру этого фонда или, что равнозначно, экономическое содержание бюджетных отношений.

Как экономической категории, как категории финансовой науки *бюджету присущи следующие признаки*. Прежде всего финансовый характер стоящих за этим понятием отношений, что подразумевает их денежную природу, выделяет внутри экономического базиса в качестве перераспределительных отношений, необходимых для удовлетворения потребностей в общественных товарах и услугах, подчеркивает императивную форму их проявления. Однако это свойственно всем понятиям, которые объединяет более общая категория — финансы. Поэтому *бюджетные отношения должны обладать специфическими чертами*, позволяющими выделить их из системы финансовых категорий. Ими, в своей совокупности, являются *характеристика объекта бюджетного перераспределения, специфика общественного предназначения бюджета и степень проявления у бюджетных отношений признака императивности*.

Бюджетными выступают отношения по поводу перераспределения, главным образом, национального дохода. При этом не исключена возможность перераспределения через бюджет и части фонда возмещения, а иногда и национального богатства. Финансовые отношения, связанные с формированием и использовани-

ем фондов денежных средств государственных предприятий и организаций, обязательно распространяются на фонд возмещения. Бюджетные отношения складываются в процессе образования и использования основного централизованного государственного фонда денежных средств, необходимого для удовлетворения наиболее важных совокупных потребностей общественного воспроизводства — развития ключевых сфер экономики, образования, науки, культуры, осуществления социальной политики, обеспечения обороны страны и управления обществом. Следовательно, пропорции бюджетного перераспределения стоимости в большей мере, чем в других сферах финансовых отношений, определяются потребностями воспроизводства и общества в целом. Наконец, бюджет, в отличие от других финансовых категорий, выражает целостную систему императивных денежных отношений. Именно в бюджете признак императивности находит свое наибольшее проявление. Подтверждением этого служит относительная самостоятельность государственных предприятий и учреждений в формировании и использовании своих фондов денежных средств, а также возможность установления определенной степени добровольности участия субъектов воспроизводства в формировании децентрализованных внебюджетных фондов.

Бюджет как экономическая категория выражает систему императивных денежных отношений между государством и другими субъектами воспроизводства по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта (главным образом, национального дохода) в процессе образования основного общегосударственного фонда денежных средств и его использования для удовлетворения наиболее важных на данном этапе развития потребностей общественного воспроизводства. В более лаконичном виде экономическую категорию «бюджет» можно определить как систему опосредствуемых государством денежных отношений по поводу образования и использования бюджетного фонда.

Сущность бюджета, как и любой другой экономической категории, проявляется в ее *функциях*. Общественное предназначение бюджетных отношений заключается в:

- *образовании основного общегосударственного фонда денежных средств* (в ходе реализации этой функции обеспечивается концентрация основной части централизованных финансовых ресурсов в бюджетной системе государства);
- *использовании средств основного общегосударственного денежного фонда* (данная функция реализуется в процессе целевого расходования бюджетных средств);

- осуществлении контроля за движением бюджетных ресурсов, а на этой основе — за динамикой экономического развития и ходом социально-экономических процессов в целом.

Внешняя форма существования бюджетных отношений находит свое проявление в обособлении у органов власти и местного самоуправления части стоимости созданного общественного продукта. Она отражает субъективную сторону бюджета как явления общественной жизни, за которой скрывается его сущность. При этом систематическое использование государством различных форм и методов движения средств бюджетного фонда, потребность в конкретизации его объемов и структуры порождают объективную необходимость наличия в обществе соответствующего финансового документа, в котором отражаются перераспределяемые через бюджет денежные ресурсы. Терминологически его также называют бюджетом. Причем наиболее часто это понятие используется именно для обозначения финансового плана государства росписи его доходов и расходов, имеющей законодательный характер. В этом случае под бюджетом понимается форма использования объективно существующих бюджетных отношений. *Ведь как специфический финансовый план бюджет представляет собой юридически оформленный документ, в котором в количественном выражении отражается процесс получения и распределения государством денежных ресурсов, необходимых для выполнения его основных функций.*

Составление и контроль за исполнением бюджета как финансового документа государства находится в сфере исключительной компетенции политической надстройки. Соответственно, в данном контексте *бюджетными могут быть названы процессуальные отношения, возникающие при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета как основного финансового плана государства.* Важное значение бюджета в макроэкономическом регулировании объективно предопределено. Поскольку возникновение бюджетных отношений и изменения в них происходят вследствие развития экономики. Она является предпосылкой и одновременно объектом их воздействия. Необходимые для воспроизводства ресурсы ограничены по величине, да и не все они могут быть предоставлены рынком. Это порождает известные противоречия между различными субъектами распределительного процесса, в основе которых лежит несовпадение интересов отдельных его участников. Однако требования нормального социально-экономического развития общества предполагают постоянное возобновление процесса производства материальных благ и максималь-

ное удовлетворение всего комплекса имеющихся в обществе потребностей.

В перераспределении стоимости между сферами общественной деятельности, территориями, отдельными группами граждан именно для удовлетворения таких общественно необходимых потребностей, которые иным путем не могут быть реализованы, и заключается основная регулирующая роль бюджета. Данная экономическая категория объединяет в себе формы отношений между участниками общественной системы, позволяющие централизованно регулировать социально-экономическое развитие. Бюджет выступает своеобразным, выработанным по ходу человеческой истории способом воздействия на экономический базис и на общественные отношения в целом, если учитывать его теснейшую связь со всем воспроизводственным процессом.

Возможности использования бюджета в макроэкономическом регулировании связаны с условиями и результатами производства, уровнем развития экономических отношений, характером потребления. Отсюда следует, что закономерности и особенности функционирования механизма бюджетного воздействия должны определяться в соответствии с требованиями экономических законов. Формирование пропорций стоимостного бюджетного перераспределения должно исходить прежде всего из требований основного экономического закона, закона возвышения человеческих потребностей и закона пропорционального развития экономики. Свою практическую реализацию это находит в целенаправленном воздействии бюджетных отношений на формирование соответствующих пропорций распределения национального дохода, позволяющих обеспечить социальные гарантии, более полное удовлетворение потребностей в общественных товарах и услугах, межотраслевое и межтерриториальное перераспределение бюджетных ресурсов.

Действие таких экономических законов, как закон накопления, закон экономического роста на интенсивной основе и закон ограниченности ресурсов предполагает концентрацию средств бюджета на важнейших направлениях социально-экономического развития. В их числе обязательными являются мероприятия по ускорению научно-технического прогресса. Стихийность в течении рыночных процессов и действия природных сил предопределяет объективную потребность в централизации бюджетных ресурсов для ликвидации их последствий. Концентрация денежных средств в бюджете необходима также для покрытия общих, не относящихся непосредственно к производству издержек управления.

Бюджетное воздействие оказывается посредством особых экономических форм, отражающих отдельные этапы бюджетного перераспределения стоимости. Ими выступают объективные по своей сути, predetermined внутренней структурой бюджета его доходы и расходы. Факт их присутствия в обществе не обусловлен ни политикой, ни любой другой областью государственной деятельности. Он связан с развитием материального производства, самого человека и экономических отношений, систематически воспроизводящих необходимость их регулирования.

Доходы бюджета отражают экономические отношения, возникающие у государства с предприятиями, организациями и гражданами в процессе формирования бюджетного фонда. Расходы бюджета представляют экономические отношения, которые возникают между государством, с одной стороны, и предприятиями, организациями и гражданами, с другой, в процессе распределения и использования по различным направлениям средств бюджетного фонда. Оказывая воздействие на формирование стоимостных пропорций в целях удовлетворения общегосударственных потребностей, названные экономические категории различны по своим функциональным характеристикам. В этом находит отражение специфика их общественного назначения. С помощью доходов осуществляется процесс формирования бюджетных ресурсов, тогда как расходы опосредствуют процесс их использования. Изъятие части стоимости в бюджет ведет к уменьшению материальных возможностей субъектов хозяйствования и населения для удовлетворения своих потребностей. Бюджетные расходы, напротив, на базе общегосударственных ресурсов увеличивают эти возможности, а в отдельных случаях даже полностью удовлетворяют некоторые из них.

Обе рассматриваемые формы механизма бюджетного воздействия взаимосвязаны как между собой, так и с экономикой в целом, что проявляется в их тесном взаимовлиянии друг на друга. Объем расходов бюджета в конечном счете ограничен рамками поступающих бюджетных доходов, в свою очередь, зависящих от количественных показателей развития экономики. С другой стороны, через бюджетные расходы оказывается обратное воздействие на экономические возможности производства на базе содействия росту его эффективности и ускорению научно-технического прогресса, что, конечно, влияет на объемы доходов самого основного централизованного фонда денежных средств.

Одну и ту же сумму денег можно изъять в бюджет и использовать с большим или меньшим результатом для развития производительных сил, содействуя тем самым их прогрессу либо задержи-

ция темпы их развития. Поэтому *доходы бюджета* формируют не только материальную основу существования самого государства, базу покрытия потребностей в средствах для выполнения основной части возложенных на государство функций. Они *выступают средством перераспределения денежных ресурсов в масштабах общества в пользу тех или иных групп населения, отраслей и территорий, являются одним из важнейших элементов системы финансового и, в целом, государственного регулирования хода воспроизводства*, которое стимулирует либо дестимулирует течение тех или иных социально-экономических процессов.

Доходы бюджета необходимо рассматривать прежде всего как фактор, влияющий на совокупное потребление через воздействие на уровень доходности социальных групп и видов деятельности. Кроме того, взимание бюджетных доходов позволяет оказывать определенное воздействие на выбор направлений использования накоплений, образующихся в ходе хозяйственной деятельности, регулировать спрос и структуру конечного потребления. Доходы бюджета способны воздействовать на хозяйственную активность, на объемы выпускаемой продукции и техническое оснащение производства, на равновесие цен и состояние их эластичности, на отраслевое и территориальное размещение инвестиций. В результате они обеспечивают возможность смягчения циклических колебаний в экономическом развитии, регулирования стоимостных макроэкономических пропорций, корректировки темпов социально-экономического развития.

Регулирующие возможности бюджетных доходов, однако, имеют определенные пределы. Высокий уровень изъятия денежных средств у предприятий и населения ведет к падению хозяйственной активности, уменьшению потребительских расходов, снижению совокупного спроса на рынке, что, соответственно, способствует падению объемов выпускаемой продукции, повышению цен, уменьшению реально произведенного ВВП, а в последствии и потенциальных доходов самого государства. Установление же низкого уровня изъятия одномоментно сокращает бюджетные доходы, сужая тем самым масштабы возможного государственного регулирования. Поэтому в обществе всегда стоит проблема определения разумных границ бюджетного перераспределения применительно к конкретным условиям.

Посредством другой формы функционирования бюджета — *бюджетных расходов* — образуются доходы нетрудоспособных и оказывается поддержка другим социально-незащищенным гражданам. Само же воздействие на величину указанных выплат регу-

лирует меру потребления данных групп населения в соответствии с экономическими возможностями общества. Бюджетные расходы способны оказывать активное влияние на формирование нового качества экономического роста. Приоритетное финансирование научных исследований, развитие прогрессивных отраслей, оптимизация структуры материального производства, сглаживание региональных диспропорций — в этом также находит свое проявление регулирующая роль расходов бюджета. Помимо этого они являются еще и основой существования рыночной инфраструктуры общего назначения. В итоге бюджетного воздействия в целом становится возможным процесс регулирования финансовой базы самого государства и денежных ресурсов, оставляемых в распоряжении других субъектов воспроизводства, процесс корректировки объемов фондов потребления и накопления, а также влияние на формирование и использование средств фонда возмещения.

На социально-экономические процессы оказывают влияние конкретные формы, принципы и методы мобилизации и расходования бюджетных средств. Их регулирующие возможности определяются, с одной стороны, соответствием отдельных элементов системы бюджетного воздействия условиям хозяйствования, реальным экономическим отношениям и сущности бюджета, а с другой — зависимостью этих элементов от проводимой в данный момент государственной политики.

Целенаправленное функционирование бюджета как экономической категории организует государство на базе разработки и проведения соответствующих мероприятий, являющихся частью его финансовой политики. Последнюю можно рассматривать в качестве организующего начала общественного развития. Содержанием ее бюджетной компоненты является выработка основных направлений использования бюджетных отношений, исходя из необходимости решения задач, стоящих перед обществом на данном этапе его развития. Сущность государственной политики в области бюджета раскрывает анализ взаимодействия экономического базиса и надстройки, который позволяет характеризовать ее как результат сознательной (субъективной) деятельности людей по использованию объективно существующих бюджетных отношений. Причем в этой политике, с учетом значимости основного общегосударственного фонда денежных средств, отражаются практически все формы регулирующей деятельности государства — социальная, хозяйственная, национальная, региональная, внешнеполитическая, военная и др.

Таким образом, политика в области бюджета относится к числу наиболее важных инструментов государственного регулирования

социально-экономических процессов, а бюджет является важнейшим элементом системы финансового регулирования экономики и социальной сферы. Его устойчивость служит главным и определяющим среди критериев равновесного и пропорционального развития. Размеры и порядок образования основного централизованного фонда в совокупности с направлениями и методами использования этих средств обеспечивают материальную базу существования государства, создают условия для выполнения органами власти управленческих функций и самым непосредственным образом влияют на достижение целей системы государственного регулирования.

Накопление средств в любых фондах и их расходование должно регулироваться как по объему, так и по времени. Именно в ходе регулирования бюджетного фонда, который также не образуется и не используется автоматически, создаются условия для решения наиболее важных задач государственного воздействия на экономику, выбираются конкретные способы регулирования. Кроме того, сложная внутренняя структура бюджетных отношений, объективно необходимое разнообразие конкретных форм их проявления, воздействие на многочисленные интересы субъектов воспроизводства, несовпадение между желаемыми и реальными результатами действия бюджетных регуляторов, в свою очередь, определяют обязательное наличие регулирующего воздействия на рассматриваемую совокупность денежных отношений. Необходимость обеспечения согласованного функционирования всех элементов системы бюджетного воздействия и важность своевременного решения имеющихся общественных проблем приводят к тому, что количественные и качественные параметры бюджетного фонда нуждаются в управлении, а сам бюджет выступает в качестве объекта государственного воздействия.

В условиях повышения регулирующей роли бюджета требуются серьезные преобразования всего процесса управления общегосударственным фондом денежных средств. Основные направления кардинальной его перестройки должны базироваться прежде всего на исследовании системы противоречий и действии экономических законов на данном этапе, отражать новые возможности реализации функций бюджетных отношений. При их разработке необходимо учитывать реальные перемены, происходящие в России, в ее государственном устройстве. Кроме того, совершенствование процедур по управлению бюджетом невозможно без осознания сути социально-экономических тенденций развития зарубежных стран, без учета высокой динамики межхозяйственных свя-

тей и изменений в условиях производственной деятельности людей, способах и формах ее общественной организации.

Контрольные вопросы:

1. Охарактеризуйте сущность бюджета как экономической категории.
2. Перечислите функции бюджета.
3. Дайте определение бюджета.
4. Каким образом через бюджет может оказываться регулирующее воздействие на экономику и социальную сферу?

4.2. Развитие бюджетной системы в 1930—1990 гг.

Изучив материалы параграфа, Вы сможете:

- дать характеристику структуры и принципов построения бюджетной системы СССР;
- назвать основные этапы развития бюджетной системы СССР;
- обосновать изменения структуры доходов и расходов государственного бюджета СССР;
- указать причины проведения хозяйственной реформы 1965 года, последующих мер по совершенствованию хозяйственного механизма в 70—80-х годах.

Бюджетная система СССР просуществовала более шестидесяти лет. За это время она прошла несколько этапов развития. После установления Советской власти в России первые полугодовые, а затем и годовые бюджеты составлялись как единые без выделения в их составе союзного бюджета, бюджетов автономных республик, входивших в РСФСР, и местных бюджетов. Такая централизация бюджетной системы была вызвана крайне тяжелой экономической и политической ситуацией в стране. Порядок составления единого бюджета сохранился и после объединения советских республик. Образование в 1922 году Союза Советских Социалистических Республик послужило основанием создания новой бюджетной системы государства. В нее вошла широко разветвленная сеть бюджетов местных Советов, которая была наделена собственными источниками доходов, получала надбавки, дотации на покрытие разницы в доходах и расходах, а также субвенции при долевом участии собственных средств. Организация различных видов бюджетов и порядок их составления регулировались законодательными актами государства.

Бюджетное устройство, состоящее из союзного бюджета, финансирующего общегосударственные потребности, бюджетов союзных республик и местных бюджетов, зафиксированное в первой Конституции СССР 1924 года, было коренным образом изменено только в 1991 году. Особое значение в этот период имели взаимоотношения между союзным бюджетом и бюджетами союзных республик. Не все союзные республики располагали достаточными для сбалансирования их бюджетов источниками доходов, поэтому бюджетное законодательство было пересмотрено с целью устойчивого закрепления за союзными республиками доходных источников, достаточных для того, чтобы обеспечить необходимыми средствами все расходы, установленные по бюджетам союзных республик.

Положением о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик, утвержденным Центральным исполнительным комитетом (ЦИК) и Советом народных комиссаров (СНК) СССР 25 мая 1927 года, для придания устойчивости бюджетам союзных республик за ними закреплялось 99% доходов от сельскохозяйственного, промышленного и подоходного налогов, поступивших на территории данной республики. За союзными республиками были также закреплены:

- доходы от недр, 50% доходов от прибылей предприятий общесоюзного значения, состоящих в ведении республиканских органов;
- 50% доходов от концессий общесоюзного значения;
- доходы от реализации всех государственных фондов как общесоюзных, так и республиканских (кроме государственных фондов местного значения, доходы от которых принадлежали местным бюджетам);
- доходы от возврата всех ссуд, в том числе выданных предприятиям и организациям республиканского значения из общесоюзных источников.

Такое распределение доходных источников повысило заинтересованность республик в поступлении общесоюзных доходов и способствовало росту их собственных доходов. Союзные республики имели право устанавливать минимальный перечень доходов и расходов, включаемых в местные бюджеты, а также порядок их составления, рассмотрения и утверждения. Основными доходными источниками государственного бюджета этого периода времени были поступления от обобществленного хозяйства и привлеченные средства населения, которые поступали через систему налогообложения и покупку займов. По итогам выполнения первого пятилетнего плана развития народного хозяйства Союза ССР 74,9%

всех доходов единого финансового плана составили средства обобщественного хозяйства, привлеченные средства населения — 17,9% и прочие доходы — 7,2%¹. Понятие «единый финансовый план», в отличие от государственного бюджета, охватывало все денежные накопления общественного хозяйства (прибыль, налог с оборота, начисления на зарплату, амортизация), привлеченные средства населения (налоги, займы, паи, вклады в сберкассы и т.д.) и все расходы на капитальные вложения, прирост оборотных средств в производстве и обращении, все расходы на культуру и управление.

Основными статьями расходов бюджета становятся расходы на народное хозяйство и социально-культурные мероприятия. Эта тенденция в развитии расходов бюджета сохранилась и в дальнейшем. Всего за первую пятилетку через бюджетную систему СССР было мобилизовано и перераспределено 82,8 млрд. руб., или 69% всех ресурсов единого финансового плана². Остальная часть ресурсов частично перераспределена через кредитную систему, но в основной массе непосредственно распределялась отдельными отраслями народного хозяйства.

Крупным мероприятием в перестройке финансовой работы явилась налоговая реформа 1930 г., которая привела к изменению системы платежей предприятий в бюджет и введению двухканальной системы изъятия: отчислений от прибыли и налога с оборота, в котором были объединены множество налогов и сборов. Но некоторые прежние платежи сохранились. Платежи, объединенные в налог с оборота, давали бюджету к 1930 г. 61,6% всех доходов, в том числе акцизы 29,0% и промысловый налог 21,5%. Поступления от налога с оборота стали самым крупным доходным источником государственного бюджета. Одновременно с налоговой проводилась кредитная реформа и перестройка управления промышленностью, которые сопровождались максимальной концентрацией прибыли в бюджете. В 1930 году норма отчислений прибыли в бюджет была определена в 81%.

В связи с обострением проблемы устойчивости доходов государственного бюджета, в 1931 году было принято положение о ежемесячном перечислении в бюджет установленной доли плановой прибыли вместо практиковавшегося до тех пор ежеквартального перечисления доли от реально полученной (а не плановой) прибыли.

¹Итоги выполнения первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР. — М.: Госплан СССР, 1933. — С. 205.

²Там же. С. 207.

ли. Эта система перечислений в бюджет сохранилась в основном до конца 80-х годов. В 1932 году общие нормы распределения прибыли были вообще устранены: вся плановая прибыль могла быть изъята в бюджет, за предприятием закреплялась лишь часть сверхплановой прибыли. Материальное поощрение работников стало возможным за счет экономии расходов и не могло превышать 1 процента фонда заработной платы. Прибыль в основной своей массе перестала быть источником материального стимулирования, социального и технического развития предприятия. Для характеристики структуры доходов госбюджета за период с 1933 г. по 1937 г. приведем следующие данные (см. табл. 4.2.1).

Таблица 4.2.1

Доходы государственного бюджета за 1933—1937 гг.¹

Наименование дохода	Всего за 1933—1937 гг., млн. руб.	В % к общей сумме
Всего доходов	383 536,1	100,0
в том числе:		
Налог с оборота	258 418,1	67,4
Отчисления от прибыли	24 260,9	6,3
Подходный налог и другие налоги с предприятий и организаций	7 185,9	1,9
Налоги и сборы с населения	18 274,3	4,8
Государственные займы	24 349,0	6,4
Средства госсосостраха	32 446,1	8,5
Прочие доходы	18 603,8	4,7

В годы третьей пятилетки в действующую систему взимания налога с оборота был внесен ряд упрощений и изменений: сокращено количество ставок налога с оборота, отменены бюджетные наценки и бюджетные разницы по некоторым промышленным товарам. Но несмотря на это, поступления от налога с оборота на долгие годы оставались основным доходным источником государственного бюджета. Значительная доля государственных расходов этого периода приходилась на союзный бюджет, второе место занимали расходы местного бюджета, третье — расходы республиканских бюджетов. Была произведена перегруппировка доходов между госу-

¹ Финансы СССР за XXX лет. — М.: Госфиниздат, 1947. — С. 168.

дарственным и местными бюджетами с целью обеспечения более равномерного распределения поступающих доходов местных бюджетов, полностью передан в местные бюджеты культжилсбор на селе, до 50% повышены отчисления в местные бюджеты от государственных займов, реализуемых среди колхозных и единоличных хозяйств. Постановление СНК от 04.01.1936 г. «О расширении доходных источников сельских бюджетов» полностью закрепило за сельскими бюджетами ряд доходных источников, установило минимальные обязательные проценты отчислений в сельские бюджеты от государственных доходов и налогов, а также ввело ряд новых источников доходов, связанных с местной экономикой. Это позволило увеличить расходы местных и республиканских бюджетов на народное хозяйство, однако большая часть средств на финансирование крупной промышленности в союзных республиках направлялась из союзного бюджета.

Формирование бюджетной системы Союза ССР завершилось в 1938 году, когда местные бюджеты и бюджет социального страхования были официально включены в состав единого государственного бюджета. Расширение функций местных Советов и их бюджетных прав сопровождалось неуклонным ростом расходов. Государственные расходы, т.е. расходы по союзному, республиканским и местным бюджетам на просвещение, здравоохранение, физкультуру и социальное обеспечение, а также расходы по государственному социальному страхованию увеличились за вторую пятилетку в 3,7 раза с 8,3 млрд. руб. в 1932 г. до 30,8 млрд. руб. в 1937 г.¹

Основная доля расходной части государственного бюджета направлялась на финансирование народного хозяйства, главным образом на капитальные вложения в новые основные фонды, финансовую помощь колхозам, социально-культурные мероприятия, оборону. Доля расходов на управление несколько сократилась, а расходы на военные нужды устойчиво росли и составили в 1940 году 56,8 млрд. руб. или 32,6% всех расходов госбюджета СССР.² Через государственный бюджет перераспределялось свыше 60% всех финансовых ресурсов государства. Правительство последовательно проводило политику централизованного управления и планирования народного хозяйства, что отрицательно сказалось на формировании хозяйственного механизма и развитии товарно-денежных отношений. Ряд негативных черт финансовой

¹Итоги выполнения второго пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР. — М.: Госпланиздат, 1939. — С. 62.

²Финансы СССР за XXX лет. — М.: Госфиниздат, 1947. — С. 180.

системы, сложившейся в 30-х годах, сохранились до начала девятидесятых годов, мешая развитию самостоятельности и инициативы предприятий, несмотря на неоднократные попытки усовершенствовать хозяйственный механизм.

В годы Великой Отечественной войны в финансовой системе и финансовых органах принципиальных изменений не было. Но отдельные изменения в финансовую политику были внесены, что было неизбежно в связи со стоящими перед финансовой системой СССР задачами:

- максимальной мобилизации финансовых ресурсов страны для полного и бесперебойного финансирования потребностей фронта в вооружении, боеприпасах, снаряжении, продовольствии и в денежном довольствии личного состава;
- обеспечения бесперебойного финансирования нужд тыла, связанных с расширением производства военной продукции;
- одновременного обеспечения потребностей социально-культурного характера;
- осуществления строгого, жесткого контроля за производством, распределением и использованием материальных, трудовых и финансовых ресурсов...

Решение вышеперечисленных задач вызвало усиление централизации финансовых ресурсов государства. Через финансово-кредитную систему производилось перераспределение национального дохода в пользу военных расходов. На нужды войны были мобилизованы свободные финансовые ресурсы промышленности, торговли, банков, долгосрочные вложения. В результате временной потери ряда важнейших промышленных районов сократилась или полностью приостановилась хозяйственная деятельность на больших территориях, что неизбежно отразилось на структуре государственных доходов. Резко понизились доходы от налога с оборота и отчислений от прибыли. Поступления от налога с оборота уменьшились с 105,9 млрд. руб. в 1940 г. до 66,4 млрд. руб. в 1942 г.; отчисления от прибыли — с 21,7 млрд. руб. до 15,3 млрд. руб. в 1942 г.¹ В дальнейшем по мере восстановления и развития производства доходы бюджета от народного хозяйства стали постепенно возрастать и в 1945 году поступления налога с оборота и отчислений от прибыли составили почти половину всех доходов государственного бюджета.

Часть средств для ведения войны была получена в виде налогов, добровольных взносов населения, государственных внутрен-

¹Плотников К.Н. Очерки истории бюджета Советского государства. — М.: Госфиниздат, 1954. — С. 293.

них займов, доходов от денежно-вещевых лотерей. За годы войны эти поступления составили около одной четвертой всех бюджетных ресурсов. Во время войны были введены новые налоги, пересмотрены и изменены существующие. Если до войны налоги с населения составляли в доходах бюджета примерно 5%, то в военные годы они возросли до 13%. Рост налоговых поступлений в начале войны был обеспечен за счет введенной в 1941 году 100%-ной надбавки к сельскохозяйственному и подоходному налогам. С введением в 1942 году военного налога эта надбавка была отменена. В основу построения военного налога был положен принцип подушного обложения. Это позволило увеличить контингент плательщиков за счет лиц, ранее не являвшихся плательщиками налогов. За период 1942—1945 гг. поступления военного налога в бюджет составили свыше 72 млрд. руб.¹, что сыграло важную роль в финансировании военных расходов и в изъятии денежной массы из обращения. В этот период был также введен налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан. Этот налог, введенный в конце 1941 г., был предназначен для покрытия государственных расходов на оказание помощи одиноким и многодетным матерям, а также на содержание и воспитание детей, родители которых погибли во время войны. С 1944 г. этот налог стали удерживать с граждан, имевших одного или двух детей.

Были внесены серьезные изменения в действующие налоги: пересмотрены ставки сельскохозяйственного налога; усилена дифференциация ставок подоходного налога, изменен порядок его взимания; отменен культжилсбор.

Для увеличения доходов местных бюджетов в качестве обязательных платежей были введены: налог со строений, земельная рента, разовый сбор на колхозных рынках. Местным советам на своей территории в городах разрешалось вводить сбор с владельцев скота.

С первых дней войны создается Фонд обороны страны, в котором концентрировались добровольные денежные и материальные взносы населения для нужд фронта. За полгода войны граждане страны внесли в Фонд обороны из своих личных сбережений и своего заработка более 142 млн. руб. наличными деньгами, на которые можно было приобрести 1 400 самолетов или 750 танков.² На 1 мая 1945 г. в Фонд обороны СССР поступило от населения:

¹Марьяхин Г.Л. Очерки истории налогов с населения в СССР. — М.: Финансы, 1964. — С. 207.

²Синицын А.М. Всенародная помощь фронту. — М.: Воениздат, 1975. — С. 132, 139.

платины — 13,03 кг; золота — 130,7 кг; серебра — 9 519,1 кг; драгоценных вещей — на сумму 1 776,5 млн. руб.; иностранной валюты — на 15,85 млн. руб.; вкладов в сберегательные кассы — 522,2 млн. руб.; облигаций — на 4 547,7 млн. руб.¹ Существенным доходным источником государственного бюджета были поступления от государственных займов и денежно-вещевых лотерей. В течение войны состоялось 123 тиража выигрышей по государственным займам и проведено четыре денежно-вещевых лотереи. Только на средства, полученные от реализации государственных займов и денежно-вещевых лотерей, страна могла вести войну примерно в течение 222 дней². Благодаря всем этим поступлениям удалось обеспечить своевременное и бесперебойное финансирование военных расходов, затрат, связанных с перестройкой работы отраслей народного хозяйства в условиях войны, перебазированием значительной части экономического потенциала страны на Восток, а впоследствии — восстановлением разрушенных предприятий на освобожденной территории.

Таблица 4.2.2

Расходы государственного бюджета СССР за 1940—1950 гг.³
(млрд. руб.)

Вид расхода	1940 г.	1945 г.	1946 г.	1950 г.
Всего расходов	174,4	298,6	307,5	413,2
в том числе:				
народное хозяйство	58,3	74,4	106,2	157,6
социально-культурные мероприятия	40,9	62,7	80,0	116,7
оборона	56,8	128,2	73,6	82,8
содержание органов государственного управления	6,8	9,2	11,8	13,9
другие расходы	11,6	24,1	35,9	42,2

В послевоенные годы государственный бюджет был подчинен решению важнейшей задачи — ликвидации последствий войны и восстановлению разрушенного хозяйства страны. Наибольшая доля государственных расходов направлялась на капитальные вложе-

¹Плотников К.Н. Очерки истории бюджета Советского государства. — М.: Госфиниздат, 1954. — С. 314.

²Синицын А.М. Всенародная помощь фронту. — М.: Воениздат, 1975. — С. 203.

³Плотников К.Н. Очерки истории бюджета Советского государства. — М.: Госфиниздат, 1954. — С. 407.

ния в промышленность, жилой фонд и увеличение оборотных средств предприятий. Кроме того, средства шли на дальнейшее укрепление оборонной мощи страны, увеличение государственных резервов и запасов, социально-культурные мероприятия.

Расходы государственного бюджета за 1950 г. увеличились в 2,4 раза по сравнению с 1940 г., в том числе на народное хозяйство — более, чем в два раза. Почти в три раза возросли в 1950 г. по сравнению с 1940 г. расходы на социально-культурные мероприятия, но они в полной мере не могли удовлетворить потребности в восстановлении и финансировании текущего содержания указанных учреждений. Расходы на оборону страны в бюджете 1950 г. составляли 20,1% против 32,5% в 1940 г. и 50,8% в годы Великой Отечественной войны. Наряду со средствами государственного бюджета на развитие народного хозяйства в значительных размерах использовались собственные средства предприятий и хозяйственных организаций. За счет средств государственного бюджета финансируются программы восстановления и дальнейшего развития сельского хозяйства.

Рост поступлений в бюджет в виде налога с оборота и отчислений от прибыли восстановленных промышленных предприятий, позволил несколько снизить поступления от налогов с населения. С 1 января 1946 г. был отменен военный налог, с сентября того же года — повышен необлагаемый минимум для рабочих и служащих. В последующие годы были внесены существенные изменения в сельскохозяйственный и подоходный налоги. В доходах государственного бюджета 1962 г. поступления от населения составили 6,1 млрд. руб., или 7,2 % всех доходов бюджета¹.

Расширяются бюджетные права союзных республик. С 1955 г. доходы и расходы республик в соответствии с Законом «О Государственном бюджете СССР» стали предусматриваться только в общих объемах. Распределение их между республиканским и местными бюджетами осуществлялось самой республикой. Союзным республикам было предоставлено право распоряжаться дополнительно выявленными и полученными в течение года доходами для финансирования потребностей сверх общих ассигнований. С введением в 1957 г. централизованного порядка взимания отчислений от прибыли значительно выросли закрепленные доходы бюджетов республик. Происходит совершенствование структуры государственного бюджета. Темпы роста отчислений от прибыли значительно превысили темпы поступлений от налога с оборота, хо-

¹Марьяхин Г.Л. Очерки истории налогов с населения СССР. — М.: Финансы, 1964. — С. 239.

тя на протяжении всего рассматриваемого периода он оставался основным регулирующим доходом республиканских бюджетов.

Особое внимание уделяется совершенствованию экономических методов управления народным хозяйством. Наиболее значимая попытка усовершенствовать хозяйственный механизм была предпринята во второй половине 60-х годов. Хозяйственная реформа 1965 г. была направлена на усиление стимулирующего воздействия прибыли на развитие производства. Для решения этой проблемы вводился новый порядок распределения прибыли. Он предусматривал организацию новой системы экономического стимулирования путем образования на каждом предприятии за счет прибыли трех фондов: фонда материального поощрения (ФМП), фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства (ФСКМ и ЖС) и фонда развития производства (ФРП); превращение прибыли в основной источник финансирования капитальных вложений и прироста оборотных средств и других плановых затрат; существенную перестройку системы взаимоотношений предприятия с бюджетом по отчислениям от прибыли путем введения новых видов платежей (платы за производственные фонды, фиксированных платежей, а также взносов свободного остатка прибыли в бюджет).

Вместе с преобразованием системы мобилизации доходов в бюджет изменился подход к предоставлению бюджетных ассигнований с учетом наличия собственных средств. На передовых предприятиях наблюдались высокие темпы роста объемов производства. Но ресурсы предприятий постепенно истощались, интенсивное их использование не подкреплялось накоплением, и результатом этого стало крайне тяжелое положение таких предприятий. Стимулирование деятельности предприятий по их развитию путем реализации финансовых ресурсов через фонд развития производства натолкнулось на дефицит материальных ресурсов. Преобладал административный путь решения данной проблемы. В итоге даже ограниченные права предприятий были изъяты.

Проведение реформы предусматривало два этапа, однако принятые государством попытки совершенствования финансовых отношений в целом не были доведены до конца и не дали ожидаемых результатов. Это произошло потому, что реформирование хозяйственных отношений не поднялось выше первичного звена, не затронуло основ сложившейся системы управления и существенных взаимосвязей предприятий и государства в процессе воспроизводства. Не были созданы стабильные экономические отношения в хозяйстве в рамках пятилетнего плана. Вся система показателей, нормативов, стимулов, фондов базировалась на показате-

лях годового плана, что подрывало хозрасчетные интересы коллектива. Реформа 1965 г. предусматривала более широкую реализацию всей совокупности товарно-стоимостных форм, но на практике сфера использования товарных отношений была сведена к минимуму. Первый этап реформы затянулся, последовательность осуществления в определенных временных границах намеченных преобразований была нарушена. Длительное сосуществование старых и новых форм и методов хозяйствования отрицательно сказалось на первоначальном плане проведения реформы. Ко второму этапу ее проведения так и не перешли.

На развитии Государственного бюджета СССР в 70-е годы отразилось нараставшее общее расстройство финансового хозяйства страны. Материальные затраты в народном хозяйстве росли быстрее, чем национальный доход. Заметно снизились темпы роста промышленности и сельского хозяйства, одновременно существенно возросли объемы незавершенного строительства. Все это свидетельствовало о том, что большая часть средств производства идет на «самовоспроизводство», а не на достижение конечных результатов. Доля государственного бюджета в финансовых ресурсах страны заметно снизилась. В восьмой пятилетке (1966—1970 гг.) в бюджет аккумулировалось 71,3% всех финансовых ресурсов страны, в девятой (1971—1975 гг.) — 65%, а за десятую пятилетку (1976—1980 гг.) — 65,9%¹. Главной причиной этого явилось изменение состава финансовых ресурсов. В них несколько снизилась доля средств, частично или полностью поступающих в бюджет (прибыль, налог с оборота, отчисления на социальное страхование), возрос удельный вес ресурсов, не связанных прямо с бюджетом (прежде всего амортизации). Рост доли амортизационных отчислений в составе финансовых ресурсов объяснялся не только быстрым ростом основных фондов народного хозяйства, их переоценкой, изменением норм амортизационных отчислений, но и негативными факторами — уменьшением фондоотдачи и снижением уровня рентабельности в народном хозяйстве.

Чтобы изменить сложившееся в экономике страны положение, в конце семидесятых годов была разработана экономическая модель отраслевого хозрасчета и самоокупаемости. В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности произ-

¹ Финансовые ресурсы народного хозяйства. / Под ред. В.К. Сенчагова — М.: Финансы и статистика, 1982. — С. 121.

водства и качества работы» вводился нормативный метод распределения прибыли. При этом методе министерствам на основе утвержденных в пятилетнем финансовом плане заданий устанавливались стабильные, дифференцированные по годам нормативы отчислений от балансовой прибыли, поступающие в их распоряжение. При этом нормативы определялись с таким расчетом, чтобы обеспечить финансирование капитальных вложений, погашение банковских кредитов и уплату процентов за них, прирост оборотных средств, образование единого фонда развития науки и техники и фондов экономического стимулирования, а также других плановых затрат по развитию отрасли. В постановлении внесены изменения и в финансовое планирование. Было, в частности, установлено, что сводный финансовый баланс государства должен составляться на пятилетие с распределением доходов и расходов по годам, предусматривать обеспечение финансовыми ресурсами всех мероприятий, установленных в государственных планах, а также образование финансовых резервов. Предусмотрены существенные изменения в финансировании строительства, в частности, внедрение расчетов между заказчиками и подрядчиками по окончании работ. Все эти меры были направлены на повышение стабильности экономического развития страны, увеличение поступлений в доходы государственного бюджета, изменение структуры бюджетных расходов.

К важным тенденциям развития Государственного бюджета СССР относится соотношение союзного бюджета и бюджетов союзных республик. Динамику структуры Государственного бюджета СССР характеризуют следующие данные:

Таблица 4.2.3

**Динамика структуры Государственного бюджета СССР
1970—1980 гг. (%)¹**

Бюджеты	1970 г.	1975 г.	1976 г.	1977 г.	1978 г.	1980 г.
Союзный	52,1	51,1	52,8	52,0	50,9	53,6
Союзных республик	47,9	48,9	47,2	48,0	49,1	46,4
в том числе:						
республиканские	29,2	31,0	29,7	30,5	32,0	30,3
АССР и местные	18,7	17,9	17,5	17,5	17,1	16,1

¹ Финансовые ресурсы народного хозяйства / Под ред. В.К. Сенчагова — М.: Финансы и статистика, 1982. — С. 123.

Соотношение союзного бюджета и бюджетов союзных республик стабилизировалось, хотя в отдельные годы были отклонения. Дальнейшее развитие различных звеньев бюджетной системы определялось принципами разграничения доходов и расходов между видами бюджетов.

В целях совершенствования хозяйственного механизма в первой половине 80-х годов проводился эксперимент по распространению на предприятиях новых методов хозяйствования, несколько позже стали внедрять полный хозрасчет и самофинансирование. Производственные объединения (предприятия) вносили в бюджет плату за производственные фонды с широкой дифференциацией ставок, делали отчисления от прибыли или дохода, за трудовые и природные ресурсы на основе стабильных долговременных нормативов. Принцип самофинансирования предполагал также ограничение или полный отказ от бюджетных ассигнований. На практике не всегда удавалось учесть одновременно как интересы предприятия, так и государства. Большое количество предприятий сознательно занижали плановые обязательства. Все эти явления отразились на государственном бюджете. Высокая степень бюджетного перераспределения ресурсов ослабляла хозрасчетные стимулы повышения эффективности производства, порождала стремление жить за государственный счет, подрывала стабильность и сбалансированность бюджета.

Мероприятия по реформированию хозяйственных отношений в промышленности, многие меры в сельском хозяйстве и других отраслях, сопровождавшиеся значительным увеличением затрат из общегосударственного денежного фонда, не привели к соответствующему росту финансовых ресурсов страны. Темпы роста расходов превышали темпы роста доходов, появился дефицит государственного бюджета. В покрытие затрат вовлекались средства, не являющиеся по своей сущности доходами (часть ресурсов Сберегательного банка, резервы Госстраха и др.). Бюджетный дефицит негативно воздействовал на экономику, подрывал устойчивость денежного обращения, порождал инфляционные процессы. С такими результатами бюджетная система подошла к началу 90-х годов.

Контрольные вопросы:

- 1. Охарактеризуйте бюджетное устройство СССР.*
- 2. Назовите основные этапы развития бюджетной системы СССР.*
- 3. Перечислите основные виды расходов, которые финансировались из бюджета.*

4. Как изменялась структура доходов государственного бюджета?
5. Перечислите меры, которые предпринимались для аккумуляции доходов бюджета в период Великой Отечественной войны.
6. Назовите основные причины проведения хозяйственной реформы 1965 года.
7. Какие меры принимались органами власти и управления с целью совершенствования хозяйственного механизма в 70—80-х годах?

4.3. Бюджетное устройство и принципы построения бюджетной системы Российской Федерации

Изучив материалы данного параграфа, Вы сможете:

- *определить структуру бюджетной системы РФ и перечислить принципы ее построения;*
- *назвать основные законодательные материалы, регламентирующие функционирование бюджетной системы РФ;*
- *определить понятие бюджетной классификации и указать различия между видами бюджетных показателей;*
- *дать определение бюджетного федерализма и изложить его принципы;*
- *назвать и охарактеризовать формы межбюджетных отношений;*
- *классифицировать современную систему перераспределения бюджетных ресурсов;*
- *изложить основные направления совершенствования системы межбюджетных отношений.*

4.3.1. Бюджетное устройство Российской Федерации

До 1991 бюджетная система страны была чрезвычайно централизованной. Все бюджеты на территории Советского Союза находили отражение в Государственном бюджете СССР, который включал союзный бюджет, государственные бюджеты союзных республик и бюджет государственного социального страхования. В состав государственных бюджетов союзных республик входили республиканские бюджеты союзных республик, государственные бюджеты автономных республик, бюджеты краев и областей, бюджеты городов республиканского подчинения.) Начиная с сельских и поселковых бюджетов, все бюджеты по вертикальному принци-

пу последовательно объединялись в государственном бюджете. Таким образом, бюджетная система СССР насчитывала свыше 53 тысяч бюджетов. Единство этой системы обеспечивалось единым планом экономического и социального развития, всей экономической системой СССР.

Становление собственно российской бюджетной системы совпало с началом радикальной экономической реформы и предопределило пересмотр концепции бюджетного устройства России в направлении его значительной децентрализации, что обеспечивалось принятием ряда законодательных актов, предусматривающих расширение демократических принципов в построении бюджетной системы и усиление территориальных подходов в управлении. Важным этапом в реорганизации бюджетной системы страны стал принятый в 1991 году Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» № 1734-1. Как определено в этом законе, **бюджетная система представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность республиканского бюджета Российской Федерации, республиканских бюджетов республик в составе РФ, бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований РФ.** В бюджетную систему Российской Федерации как самостоятельные части включаются: республиканский бюджет РФ, республиканские бюджеты республик в составе РФ, краевые, областные бюджеты краев и областей, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, областной бюджет автономной области, окружные бюджеты автономных округов, районные бюджеты районов, городские бюджеты городов, районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов.

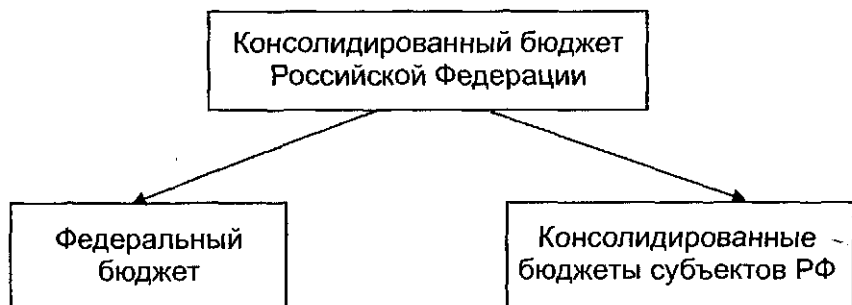


Рис. 4.3.1. Структура консолидированного бюджета Российской Федерации

В Законе дано определение **консолидированного бюджета** — это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории. Следует отметить, что консолидированный бюджет не имеет правовой нагрузки, однако его параметры широко используются в процессе сводного планирования, отчетности, анализа.

Рассмотрим на примере области структуру консолидированного бюджета субъекта Федерации.

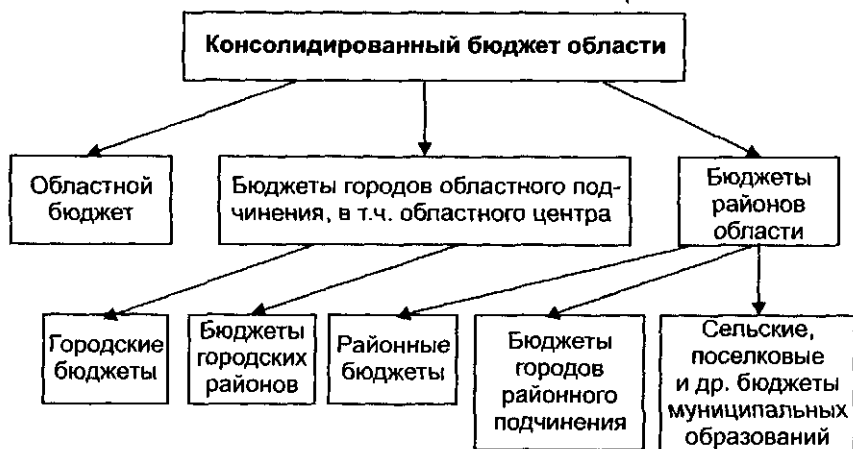


Рис. 4.3.2. Структура консолидированного бюджета области

Важное значение для развития бюджетов субъектов Федерации имел Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, г. Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» № 4607, принятый в 1993 году. Этот Закон определяет права субъектов Федерации, а также местных территориальных образований в лице их законодательных (представительных) и исполнительных органов власти на получение доходов в соответствующие бюджеты и расходование средств этих бюджетов; взаимоотношения указанных органов власти в бюджетном процессе. Закон также устанавливает общие принципы составления, рассмотрения проектов бюджетов, утверждения и исполнения бюджетов, формирования и использования внебюджетных фондов в целях финансового обеспечения социально-экономического развития национально-государственных и административно-территори-

альных образований. Напомним, что бюджетная система России состоит из трех звеньев: *федерального бюджета, территориальных бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов*. В 1995 году был принят Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154-ФЗ, который ввел новое понятие — муниципальное образование.

Муниципальное образование — это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и из бюджета субъекта Российской Федерации. Понятия «местные бюджеты», «бюджеты муниципальных образований», «бюджеты органов местного самоуправления» рассматриваются как синонимы.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, который был принят в 1998 году¹, расширил бюджетную систему, включив туда бюджеты государственных внебюджетных фондов. Подобное расширительное толкование вводится впервые. Можно сказать, что существует «нетто-бюджет», куда включены три уровня бюджетов, и «брутто-бюджет» — бюджетная система РФ, состоящая из «нетто-бюджета» и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетное устройство — это организация бюджетной системы и принципы ее построения. Как следует из Бюджетного кодекса РФ, **бюджетная система РФ основывается на следующих принципах:**

- единства;
- разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;
- самостоятельности бюджетов;
- полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- гласности;
- достоверности бюджета;

¹ Введен Законом РФ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 9.07.99 г. № 159-ФЗ.

- адресности и целевого характера бюджетных средств.

Рассмотрим эти принципы более подробно.

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

Принцип *разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы* состоит в закреплении соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Принцип *самостоятельности бюджетов* провозглашает:

- право законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления на каждом уровне бюджетной системы самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы, определяемых в соответствии с законодательством РФ;
- законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов бюджетов каждого уровня в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ;
- право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств и источники финансирования дефицитов соответствующих бюджетов;
- недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения законов (решений) о бюджете, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов;
- недопустимость компенсации за счет бюджетов других уровней бюджетной системы потерь в доходах и дополнительных расходов, возникших в ходе исполнения законов (решений) о бюджете.

Принцип *полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов* означает, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов государственных вне-

бюджетных фондов подлежат отражению в бюджетах, бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме. Все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе.

Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей полностью учитываются отдельно по доходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и по расходам бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, за исключением отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, предоставляемых в пределах текущего финансового года.

Принцип *сбалансированности бюджета* регламентирует положение, по которому объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Принцип *эффективности и экономности использования бюджетных средств* состоит в том, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Принцип *общего (совокупного) покрытия расходов* заключается в том, что все расходы бюджета должны обеспечиваться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита, которые не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета за исключением доходов целевых бюджетных фондов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы.

Принцип *гласности* означает:

- 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;

- 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* означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчетов доходов и расходов бюджета.

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

В зарубежных публикациях большое внимание уделяется принципу *прозрачности бюджета* (transparency), который означает открытость и гласность в отношении структуры и функций государственного аппарата, целей фискальной политики, государственных счетов и бюджетных прогнозов. Реализация этого принципа предполагает беспрепятственный доступ к достоверной, полной, актуальной, отвечающей международным стандартам информации о государственных операциях. Соблюдение принципа прозрачности в бюджетной сфере позволит реально оценить текущее и перспективное финансовое положение государства, принять обоснованную экономическую политику; обеспечить контроль за действиями правительства, сравнить финансовые операции, предусмотренные бюджетами, с фактическими. Временный комитет МВФ в 1998 году принял документ, называемый «Кодекс рекомендуемой практики по обеспечению фискальной прозрачности — декларация принципов».¹ Этот документ задуман как пособие странам-членам МВФ в их стремлении добиться большей прозрачности в бюджетной сфере, тем самым усилить контроль за фискальной политикой и повысить доверие к ней, что является непременным условием эффективного государственного управления. Комитет призвал страны-члены МВФ придерживаться изложенных в Кодексе принципов и рекомендуемой практики, признавая при этом, что на их реализацию существенно повлияют различия в системе бюджетных институтов, в правовой системе и в админи-

¹ Кодекс выпущен как приложение к коммюнике Временного комитета, которое можно найти на web-странице МВФ www.imf.org.

стративном потенциале разных стран и что этот процесс, безусловно, потребует времени.

Следует обратить внимание, что из всех перечисленных принципов только принципы единства, самостоятельности и разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы можно отнести собственно к принципам построения системы. Однако именно они определяют бюджетную систему как единое целое. Остальные принципы, при всей их важности, больше определяют функционирование бюджета.

Особую роль в современных условиях играет принцип единства бюджетной системы, призванный, при наличии самостоятельных бюджетов, сохранить целостность бюджетной системы. Одним из инструментов, обеспечивающих принцип единства, является *бюджетная классификация*. Доходы и расходы бюджетов разных уровней по своим характеристикам очень разнообразны, именно поэтому при составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджетов необходимо обеспечить их сопоставление, систематизацию по однородным признакам, осуществляемую путем применения единой бюджетной классификации. Этот документ до 1996 года ежегодно утверждался приказами Министерства финансов РФ, а необходимый Федеральный закон «О бюджетной классификации РФ» № 115-ФЗ был принят лишь в августе 1996 года.

Бюджетная классификация Российской Федерации является группировкой доходов и расходов бюджетов всех уровней с присвоением объектам классификации группировочных кодов. Бюджетная классификация, обеспечивая сопоставимость показателей бюджетов всех уровней, включает в себя:

- классификацию доходов бюджетов РФ;
- функциональную классификацию расходов бюджетов РФ;
- экономическую классификацию расходов бюджетов РФ;
- классификацию источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов РФ;
- классификацию видов государственных внутренних долгов РФ и субъектов РФ.

Необходимо отметить, что законодательные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при утверждении бюджетных классификаций соответствующих бюджетов вправе производить дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации, но при этом они не вправе нарушать общие принципы построения и единства бюджетной классификации Российской Федерации.

4.3.2. Межбюджетные отношения и бюджетный федерализм

Межбюджетные отношения — отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по обеспечению бюджетного процесса. Межбюджетные отношения существуют в любом государстве, имеющем административно-территориальное деление. Но складываться они могут на разных основах (принципах). Принято различать унитарные и федеративные бюджетные системы. **Унитарным бюджетным системам** соответствует высокий уровень централизации бюджетных средств, отсутствие или незначительный объем бюджетных прав нижестоящих органов власти. **Федеративные бюджетные системы** строятся на прямо противоположных основах. Им присуща высокая степень самостоятельности территориальных бюджетов при соблюдении единства общегосударственных интересов. Принципы, на основе которых функционируют федеративные бюджетные системы, называют принципами **бюджетного федерализма**.

К федеративным государствам, где в разной степени реализуются принципы бюджетного федерализма, относятся: Швейцария, Германия, США, Канада, Российская Федерация, Австрия, Бельгия, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Австралия и другие. Для классического федерализма характерен высокий уровень автономии отдельных политико-территориальных образований, и такая автономия — объективная необходимость. Она не противоречит, а наоборот, отвечает задаче обеспечения целостности страны. Не следует рассматривать как отступление от федерализма разную степень автономии субъектов федерации. Например, в Канаде особый статус получила провинция Квебек, а в США привилегии при разграничении налогов между федеральным центром и штатами предусмотрены для Аляски.

Асимметричность федерации не является отступлением от принципов федерализма. Когда такая асимметричность вызвана объективной необходимостью, это обязательное условие для сбалансированности интересов ее субъектов, а значит, и для сохранения единства федеративного государства. Российская Федерация относится к асимметричным федерациям. В ее состав, как определено в Конституции РФ, входят республики, края, области, автономная область, автономные округа, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург. Согласно Конституции РФ (статья 5) все субъекты Федерации равны между собой. Принцип ра-

венства прав, однако, не исключает различия в степени соответствия этих прав реально сложившимся историческим, социально-экономическим и политическим условиям для функционирования и развития субъектов Федерации.

Бюджетный кодекс РФ регламентирует следующие принципы межбюджетных отношений:

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

Такие принципы определяют основу бюджетного федерализма. Этот термин по непонятным причинам даже не упоминается в кодексе, однако именно о нем должна идти речь при регламентации принципов межбюджетных отношений. Система межбюджетных отношений включает не только отношения между Федерацией и ее субъектами, но и внутри субъекта — между региональными органами власти и органами местного самоуправления. Общие принципы организации межбюджетных взаимоотношений в субъектах федерации определены в Законе РФ от 25.09.97 N 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ».

Отметим, что децентрализация бюджетных средств — необходимый процесс при переходе от унитарной к федеративной модели межбюджетных отношений. Как по этому вопросу складывалась ситуация в России с 1992 по 1997 годы, показано в таблице 4.3.1.

Как видно из таблицы, процесс децентрализации действительно ярко выражен во взаимоотношениях между центром и регионами. Внутри субъектов Федерации доля расходов постоянно преобладает в местных бюджетах, что является результатом сосредоточения в этих бюджетах основной части бюджетных затрат на социальную сферу и поддержку экономики.

Таблица 4.3.1

Фактические пропорции распределения расходов по уровням бюджетной системы с 1992 по 1997 гг. (%)

Бюджеты	Год					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Федеральный бюджет	61,4	50,3	49,3	47,9	47,4	41,7
Консолидированные бюджеты субъектов Федерации	38,6	49,7	50,7	52,1	52,6	58,3
в том числе:						
региональные	10,1	20,3	22,1	21,5	20,6	...
местные	28,5	29,4	28,6	30,6	32,0	...

Сопоставим данные по расходам с пропорциями распределения доходов между звеньями бюджетной системы РФ (табл. 4.3.2).

Таблица 4.3.2

Фактические пропорции распределения доходов по уровням бюджетной системы с 1992 по 1997 гг. (%)

Бюджеты	Год					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Федеральный бюджет	55,9	50,5	49,0	51,8	52,3	44,8
Консолидированные бюджеты субъектов Федерации	44,1	49,5	51,0	48,2	47,7	55,2
в том числе:						
региональные	16,5	25,7	26,3	24,8	23,3	...
местные	27,6	23,8	24,7	23,4	24,4	...

Сравнение пропорций распределения расходов и доходов между уровнями бюджетной системы показывает, что между ними имеется несоответствие, то есть децентрализация расходных полномочий не сопровождается адекватной передачей доходных источников. Традиционно распределение доходов между звеньями бюджетной системы осуществлялось посредством закрепления собственных доходов и использования регулирующих доходов.

Собственные доходы бюджетов — виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством РФ. К собственным доходам бюджетов относятся:

- налоговые доходы, законодательно закрепленные за соответствующими бюджетами;

- неналоговые доходы, за исключением доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- безвозмездные перечисления.

При этом финансовая помощь не относится к собственным доходам соответствующего бюджета.

Регулирующие доходы бюджетов — федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам доходов. Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который передает регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы РФ, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня.

До принятия Бюджетного кодекса РФ бюджетное законодательство и бюджетная практика постоянно «размывали» эти два понятия — собственные и регулирующие доходы. Действительно, разделить их достаточно трудно, поскольку в обоих случаях речь могла идти о частях (долях) доходов. Бюджетный кодекс РФ разделяет собственные и регулирующие доходы по периоду их установления: собственные доходы определяются на постоянной основе; регулирующие доходы устанавливаются на год или на долговременной основе (не менее чем на 3 года). Отличие собственных и регулирующих доходов бюджетов определяется также видом нормативного документа, который их устанавливает. Так, собственные доходы регламентируются бюджетным и налоговым законодательством в целом, а регулирующие доходы — законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о соответствующем бюджете на очередной год. Например, в 1998 году акцизы на вино-водочные изделия относились к регулирующим доходам, так как параметры их распределения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации регламентировались Законом РФ «О федеральном бюджете на 1998 год» от 26.03.98 г. № 43-ФЗ; а налог на прибыль, в части, поступающей в субъекты Федерации, относится к собственным доходам субъектов Федерации, так как распределение ставки налога на прибыль закреплено в Законе РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» от 27.12.91 г. № 2116-1 (с изменениями и дополнениями).

Бюджетное регулирование — это процесс, осуществляемый органами власти вышестоящего уровня с целью выравнивания дохо-

дов бюджетов нижестоящего территориального уровня и социально-экономического развития территориальных образований путем распределения регулирующих доходов и перераспределения средств из бюджета одного уровня в бюджет другого, при недостатке доходного потенциала на соответствующих территориях. Как правило, использование собственных и регулирующих доходов не позволяет в полной мере решить проблему сбалансированности нижестоящих бюджетов. К межбюджетным отношениям относят и предоставление финансовой помощи (дотации, субвенции и др.), а также взаимные расчеты и бюджетные компенсации. Кратко охарактеризуем каждую форму.

Дотации — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов. Эта форма финансовой помощи является традиционной. Однако в 1994 году был сделан важный шаг в реформировании межбюджетных отношений, и основной формой оказания финансовой помощи стала нормативно-долевая дотация (трансферт).

Нормативно-долевая дотация (трансферт) — сумма, выделяемая без указания конкретной цели на безвозвратной и безвозмездной основе в порядке бюджетного регулирования из фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) или фонда финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО), создаваемых соответственно в федеральном бюджете или в бюджетах субъектов Федерации, исходя из утверждаемых законами об этих бюджетах долей (процентов) субъектов Федерации или муниципальных образований в указанных фондах. Методика расчета нормативно-долевой дотации направлена на осуществление горизонтального выравнивания бюджетных доходов территорий на душу населения и оказание им финансовой помощи по единым для всех правилам. Источник выделения нормативно-долевой дотации — целевой бюджетный фонд, который формируется в определенном размере от суммы налоговых поступлений. О роли нормативно-долевой дотации в общем объеме финансовой помощи свидетельствуют данные таблицы 4.3.3.

Субвенция — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление целевых расходов. Субвенция выдается на определенный срок, в случае неизрасходования ее в установленный срок или расходования не по назначению, суммы субвенции подлежат возврату в бюджет, из которого она была получена. Если субвен-

ция выдается с указанием некоторых других условий, то она называется «обусловленной субвенцией».

Таблица 4.3.3

Финансовая помощь субъектам Федерации в 1996—1998 гг. (%)

Виды финансовой помощи	1996 г.	1997 г.	1998 г.
Финансовая помощь субъектам Федерации, всего	100,0	100,0	100,0
Федеральный фонд финансовой поддержки регионов	72,0	73,8	88,5
Субвенция г. Москве	4,9	3,3	—
Дотации закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО)	4,8	4,6	7,8
Дотация г. Сочи	0,35	0,4	0,4
Финансирование расходов по содержанию объектов жилого фонда и социальной сферы, передаваемых в ведение органов местного самоуправления	12,4	11,8	...
Бюджетные ссуды на оказание финансовой поддержки завоза в районы Крайнего Севера	5,5	3,4	...
Средства, передаваемые по взаимным расчетам	—	1,3	3,3
Прочие мероприятия в области регионального развития	—	1,4	—

Бюджетный кодекс РФ возвращает такое понятие, как «субсидия». Этот термин практически не использовался в бюджетном процессе 90-х годов, однако в Законе РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.91 г. № 1734-1 субсидия упоминается наряду с дотацией и субвенцией как безвозмездная помощь, передаваемая в бюджеты нижестоящих уровней.

Субсидия — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Бюджетная ссуда — бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года. Несмотря на то, что ссуда упоминается почти во всех бюджетных законах, именно Бюджетный кодекс законодательно ограни-

чивает время предоставления ссуды шестью месяцами, хотя традиционно на практике срок ссуды ограничивался финансовым годом. Целевые бюджетные ссуды бюджетам субъектов РФ на финансирование кассовых разрывов, обусловленных сезонным характером затрат либо сезонным характером поступлений доходов, могут быть выданы по решению федеральных исполнительных органов власти. При этом цели предоставления ссуд, условия оплаты и возврата целевых бюджетных ссуд субъектам РФ определяются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Взаимные расчеты — метод бюджетного регулирования, который применяется в ходе исполнения бюджетов в случае возникновения незапланированных вопросов межбюджетных отношений. Если в течение бюджетного года вышестоящие органы власти принимают какие-либо решения (например, о повышении заработной платы работникам бюджетной сферы или о снижении ставок налогов), что не было учтено при формировании бюджетов на этот год, то такие решения должны быть подкреплены передачей отдельных видов налогов или других платежей (полностью или частично) или путем предоставления бюджетных компенсаций.

Бюджетные компенсации — суммы, утверждаемые и передаваемые из бюджета одного уровня в другой для возмещения выпадающих доходов или покрытия дополнительных расходов, вызванных решениями органов власти другого уровня. В Бюджетном кодексе «компенсационная» норма установлена следующим образом: в течение финансового года органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, представительные органы местного самоуправления не вправе принимать решений, приводящих к увеличению расходов бюджетов либо снижению (выпадению) доходов бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, без внесения изменений и дополнений в соответствующие законы (решения) о бюджетах, компенсирующих увеличение расходов, снижение (выпадение) доходов.

Как было отмечено выше, первый этап реформы межбюджетных отношений был осуществлен в 1994 году. Однако к 1997 году стало ясно, что существенных качественных изменений в результате осуществления этого этапа не произошло, наоборот, кризис межбюджетных отношений обострился, что нашло отражение в недовольстве регионов проводимой политикой, в попытках внедрения «одноканальной модели». Суть ее сводится к следующему. Для большинства регионов определяется фиксированная сумма платежей в федеральный бюджет — своеобразный план (оклад) по

налоговым поступлениям. Сверхплановые поступления целиком зачисляются в бюджет региона. Регионы, которым недостаточно всей суммы собранных на их территории налогов, получают фиксированный объем финансовой помощи из федерального бюджета, восполняющий дефицит их бюджетов. Однако «одноканальная модель» может привести к дезинтеграции сначала налогово-бюджетного, а затем и экономического пространства, ухудшит инвестиционный и предпринимательский климат и, как результат, усилит сепаратистские тенденции.

В 1998 году Правительство РФ одобрило «Концепцию реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999—2001 годах»¹, направленную на решение следующих задач:

- разграничение расходных полномочий и ответственности, а также налоговых полномочий и доходных источников между органами власти и управления разных уровней;
- совершенствование механизмов бюджетного выравнивания и распределения финансовой помощи.

Для решения последней задачи предполагается:

- разделить финансовую поддержку на текущую и инвестиционную;
- осуществить поэтапный переход к оценке объективных бюджетных потребностей регионов на основе бюджетных нормативов и индексов бюджетных расходов;
- использовать в формулах бюджетного выравнивания показатели налогового потенциала территорий;
- концентрировать инвестиционные ресурсы, распределяемые между регионами, в Федеральном фонде регионального развития;
- усилить целевую направленность финансовой помощи и ее обусловленность.

Проводимые реформы направлены на то, чтобы органы власти и управления обладали реальной налогово-бюджетной самостоятельностью и несли полную ответственность за ее использование.

Контрольные вопросы:

1. Назовите звенья бюджетной системы РФ.
2. Перечислите и поясните основные принципы построения и функционирования бюджетной системы РФ.
3. В чем заключается принцип самостоятельности, и как он реализуется на практике?

¹Постановление Правительства РФ от 30.07.98 г. № 862.

4. Назовите формы межбюджетных взаимоотношений.
5. Определите основные направления реформы межбюджетных взаимоотношений.

4.4. Доходы и расходы бюджетов. Бюджетный дефицит

Изучив материалы данного параграфа, Вы сможете:

- пояснить способы и назвать конкретные источники образования бюджетного фонда;
- классифицировать доходы и расходы бюджета по различным признакам;
- сформулировать принципы бюджетного финансирования;
- назвать причины возникновения дефицита бюджета;
- перечислить источники покрытия бюджетного дефицита.

4.4.1. Виды доходов и расходов бюджета

Доходы бюджета, как было рассмотрено выше, выражают экономические отношения, возникающие в процессе формирования основного общегосударственного фонда денежных средств. Формой проявления этих отношений выступают различные виды платежей предприятий, организаций и населения в бюджет. *Бюджетные доходы* — понятие более узкое по сравнению с государственными доходами, поскольку последние включают в себя также доходы внебюджетных фондов и доходы государственных предприятий и организаций.

По своему материально-вещественному воплощению доходы бюджета представляют собой денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке, в соответствии с действующим в стране бюджетным и налоговым законодательством, в распоряжение органов государственной власти и местного самоуправления. Основным источником формирования рассматриваемых доходов является *национальный доход*, причем в сферу бюджетного перераспределения попадают его конкретные компоненты. Речь идет о *доходах хозяйствующих субъектов*, полученных в результате первичного распределения чистого национального продукта. К ним относятся:

- предпринимательская прибыль (промышленности, сельского хозяйства, торговли и других отраслей);
- заработная плата работников сферы материального и нематериального производства;

- доходы лиц, работающих не по найму;
- рента собственников земли;
- ссудный процент (прибыль банков и вкладчиков).

Источником формирования бюджетного фонда иногда выступает *национальное богатство*, а именно, доходы от приватизации государственной и муниципальной собственности, от продажи золотовалютного запаса и других национальных ценностей. Пополнение ресурсов бюджетного фонда может осуществляться также на основе внутренних и внешних *займов* и за счет *эмиссии* бумажных денег. Привлекаемые государством на возмездной основе *временно свободные денежные средства юридических лиц, сбережения населения, иностранный капитал* (посредством продажи на финансовом рынке государственных облигаций; получения кредита под залог пакета акций крупных предприятий; получения государственных займов от отдельных государств либо от международных финансово-кредитных учреждений) отражают кредитный метод формирования бюджетных ресурсов, предполагающий возвратность заимствований и платность за их использование. Именно поэтому средства, мобилизуемые на основе государственных займов, необходимо рассматривать не в качестве источника формирования доходов бюджета, а в качестве способа временного пополнения бюджетного фонда. Аналогичным образом следует характеризовать и эмиссию бумажных денег. К ней государство прибегает при чрезвычайных обстоятельствах, когда получение доходов и займов оказывается затруднительным, а финансирование бюджетных расходов — неотложным. Данный способ пополнения бюджетных ресурсов вызывает рост денежной массы без соответствующего товарного обеспечения, что усиливает инфляционные процессы и влечет за собой тяжелые социально-экономические последствия. Соотношение *способов образования бюджетного фонда* — на основе взимания бюджетных доходов, привлечения займов и бумажно-денежной эмиссии — различается по странам и во времени, зависит от конкретной экономической ситуации, от степени остроты социальных и других противоречий, от состояния самой финансовой системы.

Состав бюджетных доходов, их структура органически связаны с объемами общественного продукта и национального дохода и определяются финансовой политикой государства. ***В Российской Федерации доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных перечислений***¹. К ***налоговым доходам***, формирующим основную часть (око-

¹ При изучении п. 4.4 см. статьи 39-96 Бюджетного кодекса РФ.

ло 84%) бюджетного фонда государства, относятся предусмотренные законодательством РФ федеральные, региональные и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы. **Неналоговыми доходами** бюджета (на их долю приходится около 10% консолидированного бюджета РФ) являются:

- *доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности* (средства, получаемые: в виде арендной платы за сдачу названного имущества во временное владение и пользование; процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях; от передачи имущества под залог и в доверительное управление; возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и ссуд; в виде других доходов от использования соответствующего имущества);
- *доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;*
- *доходы от платных услуг, оказываемых органами государственной власти и местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями;*
- *средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности* (штрафы, конфискации, компенсации и иные суммы принудительного изъятия);
- *доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;*
- *иные неналоговые доходы.*

Общее представление о роли налогов и неналоговых доходов в формировании бюджетных ресурсов Российской Федерации дают данные табл. 4.4.1.

В доходы бюджетов могут зачисляться **безвозмездные перечисления** от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств.

Доходы бюджета классифицируются не только по методам взимания — на налоговые и неналоговые, но и по другим признакам, например:

- в зависимости от государственного устройства страны различают: а) в унитарном государстве — доходы центрального (государственного) бюджета и доходы местных бюджетов; б) в федеративном государстве — доходы федерального бюджета, доходы бюджетов членов федерации и доходы местных бюджетов;

Таблица 4.4.1

**Распределение бюджетных ресурсов Российской Федерации
в 1996—1997 гг.¹ (%)**

Бюджеты	Всего поступ- лений	Доходы		
		налоговые	неналоговые	другие
1996 год				
Консолидированный бюджет РФ	100,0	84,7	10,3	5,0
в том числе:				
Федеральный бюджет РФ	100,0	77,6	15,0	7,4
Консолидированные бюд- жеты субъектов РФ	100,0	91,9	5,4	2,7
1997 год				
Консолидированный бюджет РФ	100,0	83,2	9,1	7,7
в том числе:				
Федеральный бюджет РФ	100,0	75,4	19,9	4,7
Консолидированные бюд- жеты субъектов РФ	100,0	90,2	5,8	4,0

- в зависимости от государственного устройства страны различают: а) в унитарном государстве — доходы центрального (государственного) бюджета и доходы местных бюджетов; б) в федеративном государстве — доходы федерального бюджета, доходы бюджетов членов федерации и доходы местных бюджетов;
- в зависимости от уровня бюджетной системы, за которым закрепляются доходы, они подразделяются на собственные и регулирующие;
- по источникам образования выделяют доходы, поступающие от юридических лиц и от населения;
- в зависимости от гражданства субъектов налогообложения — уплачиваемые резидентами или нерезидентами;
- по конкретным объектам обложения — взимаемые с имущества или дохода;
- по конкретным видам прямых и косвенных налогов (налог на прибыль предприятий и организаций, подоходный налог с физиче-

¹ Данные отчетов федерального казначейства и Министерства финансов РФ за 1996—1997 гг.

ских лиц и др.; акцизы, налог на добавленную стоимость (НДС), таможенные пошлины, фискальные монополии).

Расходы бюджета, являясь важной составной частью государственных расходов в целом, выражают экономические отношения, возникающие в связи с использованием средств общегосударственного денежного фонда. Формой проявления этих отношений выступают конкретные виды бюджетных расходов, причем их многообразие обусловлено действием целого ряда факторов: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюджета с национальной экономикой, административно-территориальным устройством государства и т.п. Различное сочетание названных факторов порождает ту или иную систему расходов конкретного бюджета на определенном этапе общественного развития. По своему материально-вещественному воплощению бюджетные расходы представляют собой денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

В целях выяснения роли и значения расходов бюджета в социально-экономической жизни, а также рационализации бюджетного процесса в стране финансовой теорией и практикой выработан целый ряд признаков классификации рассматриваемых затрат государства. Одним из важнейших среди них является функциональный. **Функциональная классификация бюджетных расходов** отражает направление средств основного централизованного денежного фонда на выполнение конкретных функций государства.

В Российской Федерации это предполагает бюджетное финансирование затрат на:

- государственное управление и местное самоуправление;
- судебную власть;
- международную деятельность;
- национальную оборону;
- правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства;
- фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу;
- промышленность, энергетику и строительство;
- сельское хозяйство и рыболовство;
- охрану окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию;
- транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатику;
- развитие рыночной инфраструктуры;

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
- образование;
- культуру, искусство и кинематографию;
- средства массовой информации;
- здравоохранение и физическую культуру;
- социальную политику;
- обслуживание государственного долга;
- пополнение государственных запасов и резервов;
- финансовую помощь бюджетам других уровней;
- утилизацию и ликвидацию вооружений, включая выполнение международных договоров;
- мобилизационную подготовку экономики;
- формирование целевых бюджетных фондов;
- прочие расходы.

Рассмотрим некоторые из них. К расходам на государственное управление и местное самоуправление относятся затраты на содержание соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления — представительной (законодательной) и исполнительной. Расходы на судебную власть, правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства охватывают средства, необходимые для содержания органов прокуратуры, внутренних дел и внутренних войск, уголовно-процессуальной системы, таможенных органов, органов налоговой полиции, пограничной службы и государственной безопасности. Финансирование национальной обороны включает затраты на содержание Вооруженных Сил РФ, закупку вооружения и военной техники, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, пенсии военнослужащим, затраты на поддержание мобилизационных мощностей и военную программу Минатома России. Финансирование затрат в сфере международной деятельности охватывает международное сотрудничество, реализацию международных договоров, культурных, научных и информационных связей.

За счет средств бюджета финансируются затраты на государственную поддержку угледобычи, воспроизводство минерально-сырьевой базы, конверсию оборонной промышленности, оказывается поддержка транспорту, связи, сельскому хозяйству. К расходам на образование относятся расходы по дошкольному воспитанию, начальному и общему среднему образованию, профессионально-техническому, среднему специальному и высшему образованию, переподготовке и повышению квалификации кадров. Соци-

альные расходы бюджета включают финансирование затрат на: оказание социальной помощи и содержание учреждений социального обеспечения; проведение молодежной политики; реализацию социальных программ — «Планирование семьи», «Дети-сироты», «Дети-инвалиды», «Дети Севера» и др.

Обслуживание государственного долга предполагает расходы на выплату процентов по внутреннему и внешнему долгу, а также на погашение внутреннего и внешнего долга. Расходы целевых бюджетных фондов отражают затраты, предусматриваемые в дорожных и экологических фондах, а также расходы ведомственных фондов (Министерства по налогам и сборам РФ, Государственного таможенного комитета РФ). В составе прочих расходов объединяются затраты на создание резервных фондов, расходы на проведение выборов и референдумов, финансовая помощь бюджетам нижестоящего уровня (субвенции, дотации), государственная поддержка завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, поддержка малого предпринимательства, расходы по финансовому оздоровлению и перепрофилированию убыточных производств.

По участию в общественном воспроизводстве расходы бюджета группируются по двум направлениям: одно связано с финансированием материального производства, другое — с использованием средств на содержание и дальнейшее развитие нематериального производства. Такое разграничение позволяет более детально анализировать роль государства и значение бюджета в регулировании экономического и социального развития общества.

По экономическому содержанию, а его обуславливает целевое назначение бюджетных ассигнований, расходы бюджета классифицируются на текущие и капитальные.¹ *Текущие* бюджетные расходы связаны с предоставлением бюджетных средств юридическим и физическим лицам в целях покрытия их текущих потребностей. К этим затратам относятся: закупки товаров и услуг, необходимых для содержания экономической и социальной инфраструктуры (оплата труда государственных служащих и начисления на нее, приобретение предметов снабжения и расходных материалов для текущих хозяйственных целей, оплата транспортных и коммунальных услуг и пр.); трансферты населению (пенсии, пособия, стипендии, прочие выплаты — на лечение, ссуды на обустройство хо-

¹ С учетом специфики экономического содержания в бюджетных расходах могут быть выделены также государственные кредиты и финансовая помощь правительствам иностранных государств.

зайством); текущие субсидии государственным и частным предприятиям, а также нижестоящим органам власти; выплата процентов по государственному долгу и др. В своей совокупности текущие расходы формируют обычный (текущий) бюджет, на долю которого приходится подавляющая часть всех бюджетных затрат. **Капитальные** расходы связаны с вложением бюджетных средств в основные фонды и нематериальные активы, с созданием государственных запасов и резервов. Они включают затраты на новое строительство и развитие действующих объектов государственной и муниципальной собственности (их расширение, реконструкцию и техническое перевооружение) инвестиционные субсидии, долгосрочные бюджетные кредиты и государственные гарантии инвесторам, финансирующим высокоэффективные инвестиционные проекты. В бюджетах органов власти и местного самоуправления капитальные расходы выделяются отдельным блоком, а их совокупность образует бюджет развития. Классификация расходов по экономическому содержанию является необходимым условием осуществления финансового контроля за целевым использованием бюджетных средств.

Важным критерием классификации расходной части бюджета является *предметная направленность соответствующих денежных потоков*. При этом в развитых странах выделяют пять основных групп бюджетных расходов: военные; вмешательство государства в экономику (включают затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, на поддержку сельского хозяйства, обеспечение занятости, стимулирование экспорта); содержание государственного аппарата управления; социальные цели (расходы на образование, здравоохранение, социальное страхование и социальное обеспечение); предоставление субсидий и кредитов другим странам. В России, с точки зрения предметной направленности, расходная часть бюджета подразделяется на следующие группы: финансирование отраслей хозяйства; финансирование социально-культурных мероприятий; финансирование науки; финансирование обороны; содержание правоохранительных органов и органов государственной власти; расходы на внешнеэкономическую деятельность; создание резервных фондов; расходы по обслуживанию государственного долга; прочие расходы и выплаты.

Организационная группировка расходов бюджета связана с распределением затрат по целевым государственным программам с указанием конкретных задач и получателей ресурсов. В настоящее время в Российской Федерации разрабатываются программы по развитию и поддержке определенных отраслей, территорий, ви-

дов деятельности (в том числе научно-исследовательских изысканий) и категорий населения, по сохранению экологического равновесия и ликвидации последствий чрезвычайных событий. Выделение средств по отдельным видам целевых программ позволяет концентрировать бюджетные ресурсы на приоритетных направлениях государственной политики. Такая группировка бюджетных затрат наглядно отражает роль государства в решении наиболее важных проблем общественной жизни.

В основе *отраслевой классификации расходов бюджета* лежит деление экономики на отрасли и виды деятельности. С учетом этого в материальном производстве затраты группируются по следующим отраслям хозяйства: промышленность, сельское хозяйство, транспорт, связь и др. В нематериальном производстве выделяются расходы на народное образование, здравоохранение, культуру, социальную поддержку населения, государственное управление и т.д. Данное деление бюджетных расходов, характеризуя отраслевые пропорции распределения бюджетных средств, позволяет осуществлять перераспределение государственных ресурсов в целях структурного преобразования общественного производства.

Ведомственный признак дает возможность в каждой группе бюджетных расходов выделить непосредственных получателей бюджетных средств — соответствующее министерство, государственный комитет, государственное учреждение или другое юридическое лицо, которому предоставляются ассигнования из бюджета. Такая группировка затрат, отражая изменения в структуре расходов бюджета, которые связаны с совершенствованием системы управления государством, обеспечивает возможность осуществления конкретно-адресного финансового контроля за расходованием бюджетных ресурсов.

По уровню управления, то есть с учетом административно-территориального деления страны расходы бюджета в унитарных государствах подразделяются на расходы центрального бюджета и расходы местных бюджетов, а в странах с федеративным устройством — на расходы федерального бюджета, расходы бюджетов субъектов Федерации и расходы местных бюджетов. Непосредственному расходованию бюджетных средств конкретными получателями предшествует этап выделения соответствующих ресурсов, или иначе, **бюджетное финансирование** — то есть **предоставление денежных средств юридическим и физическим лицам на проведение мероприятий, предусмотренных бюджетом**. Бюджетное финансирование базируется на определенных принципах и характеризуется специфическими формами предоставления средств, которые в ус-

ловиях перехода нашей страны к новой модели хозяйствования претерпевают существенные изменения.

Важная роль в организации рациональной системы расходования бюджетных средств отводится прежде всего принципам бюджетного финансирования. К ним относятся:

- *получение максимального эффекта от использования бюджетных ресурсов*, что подразумевает нормирование соответствующих расходов, а также последовательную минимизацию государственных затрат относительно получаемого результата. Эффект может выражаться, с одной стороны, в решении различных задач социально-экономического развития страны, а с другой — в увеличении ресурсов бюджетного фонда за счет роста доходов получателей бюджетных ассигнований. Важность практической реализации данного принципа обусловила расширенное использование программного метода управления бюджетными расходами (то есть выделение средств под конкретную программу), переход к контрактно-конкурсной системе предоставления бюджетных ассигнований, к использованию, наряду с безвозмездным финансированием, бюджетного кредитования предприятий и организаций. Бюджетные кредиты занимают промежуточное положение между ссудами коммерческих банков и бюджетными ассигнованиями. В отличие от бюджетного финансирования, бюджетные кредиты выдаются юридическим лицам для реализации высокоэффективных проектов на возвратной и возмездной основах, однако проценты по ним устанавливаются значительно ниже, чем по банковским ссудам. Это позволяет решать важные задачи экономического развития, отвечает интересам субъектов хозяйствования, целям финансовой стабилизации и укрепления бюджета;
- *целевой характер использования бюджетных ресурсов* означает, что предоставление бюджетных средств осуществляется строго по целевому назначению в соответствии с утвержденным бюджетом. Если в ходе составления этого основного финансового плана страны государство устанавливает приоритетность и объемы удовлетворения тех или иных общественных потребностей, исходя из реальной социально-экономической ситуации, то принцип целевого использования бюджетных ресурсов также способствует повышению эффективности бюджетных расходов;
- *предоставление бюджетных средств в меру выполнения производственных и других показателей деятельности и с учетом ис-*

пользования ранее отпущенных средств, в свою очередь, способствует минимизации бюджетных затрат. Кроме того, увязка бюджетного финансирования с конкретными результатами деятельности предприятий и организаций позволяет осуществлять финансовый контроль за процессом производства товаров и оказанием услуг в финансируемых из бюджета сферах материального и нематериального производства;

- *безвозвратность и бесплатность основной части бюджетных ассигнований.*

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации предоставление бюджетных средств осуществляется в следующих формах:

- ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным и муниципальным контрактам;
- трансфертов населению;
- ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принимаемых органами государственной власти;
- бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и платежей и других обязательств);
- субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, государственным внебюджетным фондам;
- кредитов иностранным государствам;
- средств на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных и муниципальных гарантий.

На практике используются следующие разновидности предоставления бюджетных средств — финансирование по системе «нетто-бюджет» и финансирование по системе «брутто-бюджет». Первая характеризуется тем, что бюджетные ассигнования предусматриваются на довольно ограниченный круг затрат. Система «брутто-бюджет» используется для организаций, полностью состоящих на бюджетном финансировании. В этом случае бюджетные средст-

ва выделяются на все виды расходов, которые связаны как с текущим содержанием, так и с расширением деятельности.

4.4.2. Дефицит бюджета, причины возникновения и источники покрытия¹

Практическое использование бюджетных отношений для реализации возложенных на государство функций позволяет говорить о *трех возможных состояниях бюджетного фонда* — дефицитном, профицитном и сбалансированном. Они отражают различное соотношений доходной и расходной частей бюджета. **Когда расходы бюджета превышают его доходы, образуется отрицательное бюджетное сальдо, или дефицит бюджета. Профицит — положительное сальдо бюджета — представляет собой обратное соотношение, то есть превышение доходов над расходами. Сбалансированным является бюджет, в котором расходная и доходная части равны.**²

Состояние бюджета определяется тремя основными факторами:

- долгосрочной тенденцией в динамике налоговых поступлений и государственных расходов;
- стадией воспроизводственного цикла, в которой находится экономика в рассматриваемый период;
- текущей политикой правительства в области бюджетных расходов и доходов, которая может игнорировать, либо в недостаточной степени учитывать долгосрочные цели социально-экономического развития.

Бюджетный дефицит отражает определенные изменения в процессе воспроизводства, фиксирует результат этих изменений. **Дефицит бюджета** — категория денежного хозяйства, которая **выражает объективные экономические отношения, возникающие между участниками воспроизводственного процесса при использовании государством денежных средств сверх имеющихся бюджетных доходов.** Из этого следует, что основная причина возникновения бюджетного дефицита кроется в отставании темпов роста бюджетных доходов по сравнению с увеличением бюджетных расходов. Конкретные причины такого отставания могут быть различными, в частности:

¹При изучении этого вопроса см. также п. 3.2 «Управление внутренним долгом».

²В экономической литературе встречается также мнение о том, что теоретически сбалансированным является бюджет, в котором дефицит или профицит не превышают 1% совокупного объема расходов.

- кризисные явления в экономике;
- неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране;
- чрезвычайные обстоятельства (войны, крупные стихийные бедствия);
- милитаризация экономики в мирное время;
- осуществление крупных централизованных вложений в развитие производства и изменение его структуры;
- чрезмерное увеличение темпов роста социальных расходов по сравнению с темпами роста валового внутреннего продукта.

Хронический дефицит (долгосрочная несбалансированность бюджета) связан с наличием разрыва между бюджетными расходами и доходами на протяжении ряда лет. Несбалансированность имеет краткосрочный характер, если несоответствие расходов и доходов ограничивается рамками одного года.

По поводу влияния бюджетного дефицита на развитие экономики существуют противоречивые мнения. Сторонники *концепции дефицитного финансирования* бюджетных расходов считают, что:

- бюджетный дефицит не является деструктивным фактором;
- для состояния национальной экономики он не представляет опасности, так как все расходы, в том числе превышающие доходы, совершаются на территории данного государства и способствуют росту благосостояния страны;
- дефицит бюджета означает увеличение доходов хозяйствующих субъектов и населения (получателей бюджетных средств), что стимулирует рост покупательной способности, производительности труда и расширение национального производства. Это, в свою очередь, приводит к росту налоговых поступлений.

Экономисты, придерживающиеся противоположной позиции (неоклассического направления), высказывают следующие опасения по поводу бюджетного дефицита:

- хронические дефициты неизбежно потребуют более высоких налогов в будущем, что равнозначно переложению текущего экономического бремени на будущие поколения;
- для покрытия дефицита должны привлекаться экстраординарные доходы — эмиссия денег, расширение заимствований, что ведет к расстройству денежно-кредитной системы, девальвации национальной валюты, к росту внутреннего и внешнего долга государства;
- повышение процентных ставок по государственным ценным бумагам, неизбежное при росте дефицита бюджета, вызывает

эффект вытеснения частных инвестиций, нарушает естественный ход рыночного саморегулирования экономики.

До недавнего времени ежегодно балансируемый бюджет считался одной из главных целей финансовой политики государства. Однако при ближайшем рассмотрении становится очевидным, что такое состояние бюджета в основном исключает или уменьшает в значительной степени эффективность государственных мероприятий, имеющих антициклическую, стабилизационную направленность. В условиях спада производства и высокой застойной безработицы доходы хозяйствующих субъектов падают, что ведет к автоматическому сокращению налоговых поступлений. Стремясь сбалансировать бюджет, правительство должно либо повысить ставки налогов, либо сократить государственные расходы, либо использовать комбинированное сочетание указанных мер. Однако следствием всех этих мероприятий, как правило, становится еще большее сокращение совокупного спроса.

Концепция сбалансированности бюджета в ходе экономического цикла предполагает возможность одновременно достичь соответствия между доходами и расходами бюджета (на протяжении экономического цикла) и осуществлять антициклическое воздействие на рыночные процессы. Логическое обоснование этой концепции сводится к следующему. Для того, чтобы противостоять спаду, правительство должно снижать налоги и увеличивать государственные расходы, то есть сознательно вызывать дефицит бюджета. В ходе последующего экономического подъема ему следует повысить налоги и снижать правительственные расходы. Возникающее положительное сальдо бюджета может использоваться на покрытие государственного долга, возникшего в период спада. Основная проблема, возникающая в ходе практической реализации данной концепции, заключается в том, что спады и подъемы в экономическом цикле могут быть неодинаковыми по глубине и продолжительности.

Еще одна концепция связана с так называемой *идеей функциональных финансов*. В соответствии с этим подходом целью финансовой политики государства должна выступать *сбалансированность экономики*, а не бюджета. При этом достижение макроэкономической стабильности может сопровождаться как устойчивым положительным сальдо, так и растущим бюджетным дефицитом. Сбалансированность бюджета, согласно данной концепции, становится второстепенной проблемой в связи с тем, что:

- налоговые поступления в бюджет автоматически возрастают по мере ускорения экономического роста. Макроэкономиче-

ская сбалансированность стимулирует этот рост, следовательно, дефицит бюджета будет автоматически самоликвидироваться;

- государственная власть обладает монопольным правом устанавливать налоги и создавать деньги, следовательно, его способность финансировать дефицит практически безгранична;
- проблемы, порожаемые значительным государственным долгом не являются столь уж обременительными для экономики, особенно экономики высокоразвитой.

Простота рекомендаций по преодолению бюджетного дефицита с помощью увеличения налогов и сокращения расходов иллюзорна, ибо требует, как показывает опыт многих стран, очень тонкого, сбалансированного сочетания мер по повышению доходной базы и сокращению государственных расходов. Государство, будучи гарантом своих обязательств перед хозяйством и населением, вынуждено покрывать разницу между бюджетными доходами и расходами расширением своих заимствований и эмиссией необеспеченных товарными ресурсами денег.

Теория дефицитного финансирования требует сосредоточения дефицита в бюджете развития. В этом случае рост дефицитного финансирования способен привести к инвестиционному и инновационному росту. Данная теоретическая посылка учтена при разработке Бюджетного кодекса Российской Федерации, которым установлено, что текущие расходы бюджета субъекта РФ, местного бюджета не могут превышать объем доходов соответствующего бюджета. При этом размер дефицита бюджета субъекта РФ не может превышать 5% объема доходов его бюджета (без учета финансовой помощи из федерального бюджета). Размер дефицита местного бюджета не может превышать 3% объема доходов местного бюджета (также без учета финансовой помощи из вышестоящих бюджетов). Размер дефицита федерального бюджета не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации.

Источниками финансирования дефицита федерального бюджета Российской Федерации являются:

внутренние источники следующих видов: кредиты, полученные Российской Федерацией от кредитных организаций в валюте РФ; государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени Российской Федерации; бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

внешние источники следующих видов: государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска ценных бу-

маг от имени Российской Федерации; кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте.

Источниками финансирования дефицита бюджета субъекта РФ могут быть:

внутренние источники в следующих формах: государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени субъекта Российской Федерации; бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ; кредиты, полученные от кредитных организаций;

внешние источники, определяемые в соответствии с законодательством РФ.

Источниками финансирования дефицита местного бюджета могут быть *внутренние источники* в следующих формах: муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования; кредиты, полученные от кредитных организаций.

В целом бюджетный кризис в нашей стране обусловлен значительным снижением доходов бюджета, сохранением неэффективной структуры расходов, их частым нецелевым использованием, промедлением с давно назревшими реформами в сфере бюджетного финансирования. Оздоровление бюджета предполагается осуществлять по трем основным направлениям:

- за счет увеличения его доходной базы;
- на базе реструктуризации расходной части бюджета;
- путем совершенствования бюджетных процедур.

Контрольные вопросы:

1. *Перечислите источники образования бюджетного фонда.*
2. *По каким признакам можно классифицировать бюджетные расходы?*
3. *Дайте определение бюджетного финансирования и сформулируйте его принципы.*
4. *Что такое дефицит (профицит) бюджета?*
5. *Назовите источники финансирования бюджетного дефицита.*

4.5. Бюджетный процесс

Изучив материалы данного параграфа, Вы сможете:

- *назвать этапы бюджетного процесса, определить систему органов, обладающих бюджетными полномочиями;*
- *перечислить основные нормативные документы, регламентирующие бюджетный процесс в Российской Федерации;*
- *дать характеристику бюджетных полномочий законодательных (представительных) и исполнительных органов власти;*
- *определить этапы организации работы по формированию, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации;*
- *перечислить задачи экономического анализа бюджетных показателей при прогнозировании, формировании, а также в процессе и по результатам исполнения бюджета.*

4.5.1. Формирование и утверждение бюджета

Этапы бюджетного процесса — это формирование, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета. На всех стадиях прохождения бюджетных показателей осуществляется контроль и проводится их экономический анализ. В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят:

- *законодательные (представительные) и исполнительные органы власти;*
- *органы денежно-кредитного регулирования;*
- *органы государственного (муниципального) контроля.*

Законодательные (представительные) органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления:

- *рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении;*
- *осуществляют контроль за обоснованностью формирования и исполнения бюджетов;*
- *формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджета соответствующего уровня бюджетной системы РФ.*

Исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления:

- *осуществляют составление бюджета;*
- *вносят проект бюджета с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательного (представительного) органа власти (органа местного самоуправления);*

- исполняют бюджет, представляют отчет об его исполнении на утверждение законодательных (представительных) органов, органов местного самоуправления;
- осуществляют контроль за обоснованностью формирования и исполнения бюджета.

Органом денежно-кредитного регулирования является Центральный банк России.

Органами государственного или муниципального финансового контроля являются;

- счетная палата Российской Федерации;
- контрольные и финансовые органы исполнительной власти;
- контрольные органы законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Участниками бюджетного процесса, обладающими бюджетными полномочиями на федеральном уровне, являются: Президент РФ; Государственная Дума Федерального Собрания РФ; Совет Федерации Федерального Собрания РФ; Правительство РФ; Министерство финансов РФ (орган, ответственный за составление и исполнение бюджета); Федеральное казначейство (орган, осуществляющий казначейское исполнение федерального бюджета); органы, осуществляющие сбор доходов бюджета; Центральный банк РФ; Счетная палата; главные распорядители и распорядители бюджетных средств; другие органы, на которые законодательством РФ возложены бюджетные, налоговые или иные полномочия.

Базовыми макроэкономическими показателями для **формирования** параметров бюджета являются объем ВВП и темпы его роста в очередном финансовом году, предполагаемый уровень инфляции и ряд других. Составление бюджета основывается на положениях Бюджетного послания Президента РФ, основных направлениях бюджетной и налоговой политики страны в целом и соответствующей территории на очередной финансовый год. Составлению проектов бюджетов предшествует разработка прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации в целом, субъектов РФ, муниципальных образований, отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на базе показателей которых органы исполнительной власти и осуществляют формирование проектов бюджетов.

К сведениям, необходимым для составления проектов бюджетов, относятся:

- действующее на момент разработки показателей бюджета налоговое законодательство;

- нормативы отчислений от регулирующих доходов вышестоящих бюджетов в нижестоящие;
- предполагаемые объемы финансовой помощи из бюджетов вышестоящих уровней власти нижестоящим;
- объемы и виды расходов, передаваемых в планируемом году с одного уровня бюджетной системы на другой;
- нормативы финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг;
- объемы финансирования долгосрочных целевых программ за счет средств бюджета;
- другие сведения, материалы и расчеты, обосновывающие контингенты и доли поступающих в бюджет доходов или суммы бюджетного финансирования.

Формирование перечня долгосрочных целевых программ осуществляется органом исполнительной власти (органом местного самоуправления) в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляются:

- прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории;
- адресная инвестиционная программа;
- план развития государственного или муниципального сектора экономики;
- расчет объема и структуры государственного или муниципального долга и программа внутренних и внешних заимствований для покрытия дефицита бюджета;
- программа предоставления государственных или муниципальных гарантий;
- оценка результатов ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год;
- другие документы, материалы, расчеты по анализу и обоснованию доходов и расходов бюджета, их структуры и динамики.

Формирование федерального бюджета организуется и осуществляется Правительством РФ на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на планируемый год и уточненного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Этому процессу предшествует соответствующее постановление Правительства РФ. Например, 15 марта 1999 года принято Постановление Правительства РФ № 292 «О разработке прогноза социально-эконо-

мического развития РФ на 2000 год и проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год», параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2002 года и прогноза основных характеристик и структуры доходов и расходов федерального бюджета до 2002 года».

Министерство финансов по поручению Правительства РФ организует непосредственную работу по формированию федерального бюджета на планируемый год и проектировок основных расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу. Далее основными крупными блоками показана *адресная последовательность прохождения* показателей, расчетов, *материалов, составляющих базу для формирования объемов федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации на очередной год*.¹

Министерство экономики РФ с участием Министерства финансов РФ, других министерств, Государственного комитета РФ по статистике и Центрального банка РФ в десятидневный срок после постановления Правительства РФ представляет в Правительство РФ основные параметры функционирования экономики страны в планируемом году:

- показатели, характеризующие состояние экономики: динамику и структуру используемого ВВП; прогноз инфляции; производство продукции (товаров, работ, услуг) с выделением производства подакцизной продукции (товаров); амортизационные отчисления; розничный товарооборот; платные услуги населению; численность занятых в отраслях хозяйства; инвестиции в основной капитал по всем источникам финансирования (в том числе за счет средств федерального бюджета); фонд заработной платы, прибыль (доходы); объем экспорта и импорта; прогноз основных характеристик сводного финансового баланса по территории Российской Федерации и др.;
- мероприятия по финансовой и экономической стабилизации;
- приоритеты социально-экономической политики;
- другие показатели и материалы, позволяющие уточнить прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу.

Министерство финансов РФ совместно с Министерством экономики при участии Центрального банка РФ в двухнедельный срок после рассмотрения Правительством РФ сценарных условий

¹Сроки и ряд методических особенностей приводятся по сценарным условиям формирования федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации на 2000 год.

функционирования экономики страны в планируемом году разрабатывает и представляет в Правительство РФ:

- основные характеристики и данные о расходах федерального бюджета на планируемый год по показателям функциональной классификации расходов бюджетов РФ,
- проектировки основных расходов федерального бюджета по годам на среднесрочную перспективу.

Министерство экономики РФ в недельный срок после рассмотрения Правительством РФ сценарных условий функционирования экономики страны в планируемом году доводит их до сведения федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, с участием Государственного комитета РФ по статистике сообщает систему показателей прогнозов и методические рекомендации по их составлению — для проведения анализа тенденций отраслевого и регионального развития и разработки прогнозов, в том числе финансовых, по отраслям и регионам.

Министерство финансов РФ в двухнедельный срок после рассмотрения Правительством РФ основных характеристик и данных о расходах федерального бюджета на планируемый год по показателям функциональной классификации:

- направляет получателям средств федерального бюджета прогнозируемые на планируемый год данные о предельных объемах бюджетного финансирования по разделам и подразделам бюджетной классификации РФ;
- обеспечивает федеральные органы исполнительной власти методическими материалами по формированию проектировок основных расходов федерального бюджета на среднесрочную перспективу;
- доводит до органов исполнительной власти субъектов РФ методику формирования межбюджетных отношений с субъектами РФ на планируемый год и на среднесрочную перспективу.

Государственный комитет РФ по статистике в недельный срок:

- представляет в Министерство экономики РФ, Министерство финансов РФ и другие федеральные органы исполнительной власти статистическую информацию по показателям, согласованным с Министерством экономики РФ и Министерством финансов РФ;
- обеспечивает представление территориальным органам государственной статистики, органам исполнительной власти

субъектов РФ статистической информации, необходимой для разработки прогнозов и проектов бюджетов субъектов РФ;

- направляет в Министерство экономики РФ отчетные данные по показателям Сводного финансового баланса (баланса финансовых ресурсов РФ).

Пенсионный фонд РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ (ФФОМС), Фонд социального страхования РФ (ФСС), Министерство труда и социального развития РФ представляют в Министерство финансов РФ и Министерство экономики РФ:

- проекты бюджетов соответствующих фондов на планируемый год;
- прогноз формирования и расходования средств этих фондов по годам на среднесрочную перспективу;
- предложения по размерам тарифов страховых взносов в указанные фонды по годам на среднесрочную перспективу.

Министерства, ведомства, комитеты и другие структуры, формирующие и расходующие целевые бюджетные фонды, направляют в Министерство финансов РФ и Министерство экономики РФ прогноз формирования и расходования средств этих фондов в планируемом году и по годам на среднесрочную перспективу.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- разрабатывают варианты прогнозов развития отраслей экономики и социально-экономического развития субъектов РФ в планируемом году по основным показателям и представляют их к началу мая года, предшествующего планируемому, в Министерство экономики РФ;
- представляют к началу мая года, предшествующего планируемому, в Министерство экономики РФ материалы для разработки соответствующих разделов прогноза социально-экономического развития РФ на планируемый год и уточненных параметров прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу;
- разрабатывают проекты развития государственного сектора экономики на планируемый год, получения и использования доходов от государственного имущества (по субъектам РФ) и представляют их до конца мая года, предшествующего планируемому, в Министерство финансов РФ и Министерство экономики РФ.

Государственные заказчики федеральных целевых программ на основе предельных объемов бюджетного финансирования разраба-

тывают и представляют в Министерство экономики РФ, Министерство финансов РФ и Министерство науки и технологий РФ обоснования на финансирование федеральных целевых программ в планируемом году и на среднесрочную перспективу.

Федеральные органы исполнительной власти представляют в Министерство финансов РФ:

- распределение предельных объемов бюджетного финансирования на планируемый год по показателям функциональной и экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- предложения по проведению структурных и организационных преобразований в отраслях экономики с учетом повышения адресности дотаций, а также реальных возможностей федерального бюджета;
- предложения по отмене, приостановлению действия, поэтапному введению нормативных правовых актов, исполнение которых влечет расходование бюджетных средств, не обеспеченное реальными источниками финансирования в планируемом году;
- материалы для разработки соответствующих разделов проектировок основных расходов федерального бюджета на планируемый год и на среднесрочную перспективу, включая необходимые расчеты и обоснования.

Центральный банк РФ представляет в Министерство финансов РФ информацию, необходимую для подготовки федерального бюджета на очередной финансовый год.

Министерство экономики РФ:

- распределяет по получателям средств федерального бюджета и направлениям использования предельные объемы государственных инвестиций и представляет соответствующие материалы в Министерство финансов РФ;
- разрабатывает предложения, в случае необходимости, по сокращению количества федеральных целевых программ, подлежащих финансированию из федерального бюджета в планируемом году;
- доводит до государственных заказчиков федеральных целевых программ прогнозируемые размеры финансирования соответствующих программ.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в десятидневный срок после согласования¹ представляют в

¹Ориентировочно до конца второй декады июня года, предшествующего планируемому.

Министерство финансов РФ и Министерство экономики РФ отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ за предыдущий год, а также утвержденные в установленном порядке бюджеты субъектов РФ на год, предшествующий планируемому, по показателям функциональной классификации расходов — для определения показателей консолидированного бюджета на планируемый год и на среднесрочную перспективу.

Для обеспечения своевременного и качественного формирования проекта федерального бюджета образуется *Межведомственная комиссия* с участием представителей Министерства финансов РФ, Министерства экономики РФ; Министерства государственного имущества РФ, Министерства по налогам и сборам РФ, Государственного таможенного комитета РФ и Центрального банка РФ.

До середины июля года, предшествующего планируемому, в Правительство РФ представляются:

Министерством финансов РФ:

- проект Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год», прогноз консолидированного бюджета РФ на планируемый год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики на планируемый год и среднесрочную перспективу;
- расчеты по статьям классификации доходов бюджетов РФ, разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ и дефициту федерального бюджета на планируемый год;
- предложения (с соответствующими расчетами) об основных принципах взаимоотношений федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в планируемом году;
- перечень международных договоров РФ, содержащих финансовые обязательства РФ на планируемый год;
- проект программы государственных внешних заимствований Российской Федерации и предоставляемых Российской Федерацией государственных кредитов в планируемом году; проект структуры внешнего долга РФ в планируемом году (по видам задолженности и отдельным государствам; проект структуры государственного внутреннего долга РФ и проект программы внутренних заимствований для финансирования в планируемом году дефицита федерального бюджета);
- предварительные итоги исполнения федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ за первое полугодие текущего года, а также оценку их предполагаемого исполнения за текущий год;

- отчет об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета РФ за предшествующий год;
- по согласованию с Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования РФ, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования РФ, Министерством труда и социального развития РФ и Министерством здравоохранения РФ — проект федерального закона «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ и в фонды обязательного медицинского страхования РФ на планируемый год»;
- другие необходимые документы и расчеты.

Министерством экономики РФ:

- ожидаемые итоги социально-экономического развития РФ за первое полугодие текущего года и оценку предполагаемых итогов за текущий год, т.е. год, предшествующий планируемому;
- прогноз социально-экономического развития РФ на планируемый год и уточненные параметры прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, а также перечень основных социально-экономических задач, на решение которых будет направлена политика Правительства РФ в планируемом году и на среднесрочную перспективу;
- проект Сводного финансового баланса РФ на планируемый год и на среднесрочную перспективу;
- проект федеральной адресной инвестиционной программы на планируемый год;
- уточненный перечень федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета на планируемый год и на среднесрочную перспективу, с указанием объемов и источников финансирования, согласованный с Министерством финансов РФ;
- перечень и объемы поставок продукции для федеральных государственных нужд на планируемый год (по укрупненной номенклатуре);
- проектировки развития государственного сектора экономики на планируемый год;
- основные принципы формирования и расходования средств Бюджета развития РФ в планируемом году и на среднесрочную перспективу;
- другие необходимые документы, материалы и расчеты.

Как показывает изложенная методика формирования федерального бюджета и опорных показателей для формирования бюджетов субъектов РФ на очередной год, в течение всего периода этой сложнейшей работы осуществляется согласование и уточнение бюджетных заявок министерств, ведомств, других структур, а также территорий с возможностями федерального бюджета, на основе анализа изыскиваются возможности увеличения его доходов.

Министерство экономики РФ к середине сентября года, предшествующего планируемому, доводит до федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ необходимые для разработки отраслевых и региональных прогнозов условия функционирования экономики в планируемом году и на период до 2000 года, *уточненные* по результатам рассмотрения Правительством РФ предварительного прогноза социально-экономического развития РФ на планируемый год, а также проектировки бюджетных ассигнований по федеральным целевым и инвестиционным программам.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, другие государственные заказчики федеральных целевых программ до середины октября года, предшествующего планируемому:

- представляют в Министерство экономики РФ прогнозы развития отраслей экономики и социально-экономического развития субъектов РФ в планируемом году и параметры прогнозов на среднесрочную перспективу, *уточненные* по результатам рассмотрения Правительством РФ предварительных прогнозов социально-экономического развития РФ на планируемый год и на среднесрочную перспективу, предварительной оценки состояния экономики в году, предшествующему планируемому, и возможных вариантов стабилизации экономики;
- уточняют расходы на реализацию федеральных целевых программ, исходя из объемов их финансирования, предусмотренных в федеральном бюджете на планируемый год.

Для финансирования неотложных расходов, которые не могут быть предусмотрены при составлении проекта федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, могут предусматриваться ассигнования на образование резервного фонда Президента РФ, Правительства РФ, соответствующих резервных фондов исполнительной власти субъектов РФ.

Такова организация работы по формированию доходов и расходов федерального бюджета и согласованию «опорных» показателей для формирования бюджетов субъектов Федерации.¹

Обратимся к следующей стадии бюджетного процесса — **рассмотрению и утверждению федерального бюджета**. В недавнем прошлом эта процедура носила достаточно формальный характер, конструктивных изменений в представляемый проект бюджета не вносила. В настоящее время положение коренным образом изменилось. Депутаты Государственной Думы и Совета Федерации принимают самое деятельное участие в рассмотрении бюджетных показателей, их анализе. По сути дела, в соответствующих комитетах и комиссиях продолжается работа по формированию федерального бюджета. Меняется его структура. Усиливаются акценты на приоритетных направлениях развития экономики и социальной сферы, укреплении обороноспособности и судебной системы и других, провозглашаемых в Бюджетном послании Президента Российской Федерации на очередной год².

Правительство РФ вносит на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год». Одновременно представляются:

- прогноз социально-экономического развития РФ на 2000 год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики на 2000 год³;
- оценка соответствия прогноза социально-экономического развития РФ и основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2000 год фактическим показателям (по данным за первое полугодие 1999 года);

¹ Бюджетный процесс в субъектах РФ, органах местного самоуправления регулируется (на базе концептуальных положений федерального законодательства) законами субъектов РФ, актами органов местного самоуправления. Например: Закон Ленинградской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ленинградской области» от 22.04.96 г. №11-оз, Закон Санкт-Петербурга «Об основах бюджетного процесса в Санкт-Петербурге» от 05.01.96 г. № 155-26, Закон Ленинградской области «О минимальном бюджете муниципального образования в Ленинградской области» от 27.05.97 г. № 15-оз.

² Для того, чтобы материал был более показательным, используем наименование документов по формированию федерального бюджета на 2000 год.

³ Послание Президента РФ Правительству РФ «О бюджетной политике на 2000 год» от 12.04.99 г.

- данные о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1999 год» от 22.02.99 г. № 36-ФЗ с пояснением причин и прогнозом социально-экономических последствий указанных изменений и дополнений;
- прогноз Сводного финансового баланса по территории РФ на 2000 год;
- прогноз консолидированного бюджета РФ на 2000 год;
- предложения об основных принципах взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в 2000 году, соответствующие расчеты и протоколы согласований (разногласий) с субъектами РФ. В пакете этих документов приводится, в частности, методика расчета сумм финансовой помощи (трансфертов) из фонда финансовой поддержки субъектов РФ в 2000 году и сами расчеты по всем регионам;
- проекты федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2000 год;
- проект федеральной адресной инвестиционной программы на 2000 год;
- проект программы приватизации государственных предприятий на 2000 год;
- расчеты по статьям классификации доходов федерального бюджета, разделам и подразделам функциональной классификации расходов и дефициту федерального бюджета на 2000 год;
- перечень международных договоров РФ, содержащих ее финансовые обязательства на 2000 год, в том числе нератифицированных международных договоров РФ о государственных внешних заимствованиях и государственных кредитах с указанием размеров финансовых обязательств РФ по каждому из них;
- проект программы государственных внешних заимствований РФ и представляемых РФ государственных кредитов на 2000 год, проект структуры внешнего долга РФ в 2000 году по видам задолженности с разбивкой по отдельным государствам;
- проект структуры государственного внутреннего долга РФ на 2000 год, проект программы внутренних заимствований, предусмотренных в 2000 году для финансирования дефицита федерального бюджета;
- проекты программ предоставления гарантий Правительства РФ на 2000 год и отчет о предоставлении гарантий Правительства РФ за истекший период 1999 года;

- основные принципы формирования и расходования средств Бюджета развития РФ и соответствующие расчеты;
- информация о приостановке действия указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также законопроекты о признании утратившими силу федеральных законов или о приостановке действия федеральных законов, реализация которых требует осуществления расходов, не предусмотренных проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год»;
- другие необходимые документы и материалы, предусмотренные федеральным законодательством.

Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» в течение трех дней со дня внесения направляется Советом Государственной Думы или в период парламентских каникул Председателем Государственной Думы:

- Президенту РФ;
- в Совет Федерации Федерального Собрания РФ;
- другим субъектам права законодательной инициативы;
- в комитеты Государственной Думы — для внесения предложений и замечаний;
- в Счетную палату РФ для подготовки заключения.

Ответственным за рассмотрение прогноза социально-экономического развития РФ на год и концепции проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» является Комитет Государственной Думы по экономической политике, за рассмотрение проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» — Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам (далее — Комитет по бюджету). Совет Государственной Думы назначает Комитеты Государственной Думы, ответственные за рассмотрение отдельных разделов и подразделов функциональной классификации расходов федерального бюджета и федеральных целевых программ (профильные комитеты). По каждому разделу назначается не менее двух ответственных комитетов Государственной Думы, одним из которых является Комитет по бюджету.

Государственная Дума рассматривает проект Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» в четырех чтениях.

В течение 40 дней со дня внесения в Государственную Думу Правительством РФ проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» он рассматривается *в первом чтении*. Государственная Дума при рассмотрении проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» в первом чтении рассматривает также:

- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на ... год и концепцию проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год»;
- основные направления бюджетной и налоговой политики на ... год;
- основные принципы взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ;
- проект программы государственных внешних заимствований РФ и предоставляемых РФ государственных кредитов на ... год в части источников внешнего финансирования покрытия дефицита федерального бюджета;
- основные характеристики федерального бюджета на ... год.

Во втором чтении Государственная Дума рассматривает проект Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» в течение 20 дней со дня принятия законопроекта в первом чтении. Утверждаются расходы по разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета в пределах общего объема расходов федерального бюджета, принятого в первом чтении, а также размер Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ.

Субъекты права законодательной инициативы не позднее 10 дней со дня принятия в первом чтении проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» направляют в Комитет по бюджету поправки по расходам федерального бюджета по разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета. Комитет по бюджету рассматривает внесенные поправки и разрабатывает проект постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О принятии во втором чтении проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» и о распределении расходов федерального бюджета на год по разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета».

В третьем чтении Государственная Дума рассматривает проект Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» в течение 30 дней со дня принятия законопроекта во втором чтении. При этом рассматриваются следующие показатели федерального бюджета:

- распределение расходов федерального бюджета по подразделам функциональной классификации расходов федерального бюджета и всем уровням ведомственной классификации;
- распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ по субъектам РФ;
- расходы на федеральные целевые программы;
- проект федеральной адресной инвестиционной программы на ... год в пределах, утвержденных по разделам функцио-

нальной классификации расходов федерального бюджета во втором чтении;

- перечень «защищенных» текущих расходов федерального бюджета;
- бюджет развития Российской Федерации;
- проекты программ предоставления гарантий Правительства РФ на ... год;
- проекты программ предоставления средств федерального бюджета на возвратной основе по каждому виду расходов;
- проект программы государственных внешних заимствований РФ и предоставляемых РФ государственных кредитов на ... год.

Субъекты права законодательной инициативы не позднее 10 дней после принятия во втором чтении проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» направляют в Комитет по бюджету поправки к показателям федерального бюджета, рассматриваемые в третьем чтении. Комитет по бюджету проводит их экспертизу, готовит сводные таблицы поправок по разделам функциональной классификации расходов федерального бюджета и направляет их в профильные комитеты Госдумы. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в Комитете по бюджету и Правительстве РФ.

Комитет по бюджету с учетом решений Комиссии Государственной Думы и Комиссии Совета Федерации в течение пяти дней готовит сбалансированный вариант распределения расходов федерального бюджета, а также текст проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год». Затем вносит его вместе с проектом постановления Государственной Думы «О принятии в третьем чтении проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» на рассмотрение Государственной Думы.

Общая сумма ассигнований по каждому разделу функциональной классификации расходов федерального бюджета на ... год с учетом принятых поправок не должна превышать сумму расходов по соответствующему разделу, утвержденную во втором чтении проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год».

В четвертом чтении Государственная Дума рассматривает проект Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» в течение 10 дней со дня принятия законопроекта в третьем чтении. В четвертом чтении текст законопроекта рассматривается в целом.

Принятый Государственной Думой Федеральный закон «О федеральном бюджете на ... год» в течение пяти дней со дня его при-

нения передается Совету Федерации, где рассматривается в порядке, предусмотренном Конституцией РФ.

Рассмотрение Федерального закона «О федеральном бюджете на ... год» Президентом РФ осуществляется также в соответствии с полномочиями, предоставляемыми Конституцией РФ. Закон вступает в силу после подписания Президентом РФ со дня его официального опубликования в средствах массовой информации.

Закон РФ «О федеральном бюджете на ... год» регламентирует:

- объем, структуру и содержание его доходов и расходов;
- условия исполнения федерального бюджета, элементы контроля за мобилизацией доходов в планируемом году;
- порядок и организацию взаимоотношений с субъектами РФ;
- элементы контроля за целевым использованием бюджетных ассигнований;
- размер и источники регулирования дефицита федерального бюджета;
- другие положения, регламентирующие исполнение федерального бюджета и определяющие «финансовый климат» на очередной год.

В случае, если Федеральный закон «О федеральном бюджете на ... год» не вступил в силу до 1 января планируемого года, Правительство РФ имеет право расходовать бюджетные средства по соответствующим разделам, подразделам, видам и предметным статьям функциональной и ведомственной классификации расходов федерального бюджета ежемесячно (до принятия закона) в размере одной двенадцатой от сумм фактически произведенных текущих расходов за предшествующий год. Оказание финансовой помощи субъектам РФ из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в этом случае будет производиться в долях, утвержденных соответствующей статьей Федерального закона «О федеральном бюджете» на год, предшествующий планируемому.

4.5.2. Исполнение бюджета. Экономический анализ бюджетных показателей

Исполнение бюджета имеет своей целью обеспечить поступление доходов и финансирование расходов в пределах утвержденных бюджетов: федерального, субъектов РФ, местных (органов местного самоуправления). Оперативный документ, на основе которого осуществляется исполнение бюджета — поквартальная роспись доходов и расходов. *Бюджетная роспись — документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливаю-*

щий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Исполнить бюджет по доходам — значит мобилизовать контингенты¹ налогов, сборов и других платежей и распределить их по уровням бюджетной системы в соответствии с существующим законодательством. Министерство по налогам и сборам Российской Федерации, налоговые органы в субъектах РФ контролируют полноту и правильность уплаты налогов и сборов во все уровни бюджетов. Государственный таможенный комитет Российской Федерации осуществляет сбор доходов от внешнеэкономической деятельности юридических и физических лиц. Федеральный комитет по управлению государственным имуществом, Федеральный фонд государственного имущества осуществляют сбор средств от использования и продажи государственного имущества, комитеты по управлению имуществом субъектов РФ — сбор средств от использования и продажи имущества, принадлежащего субъектам РФ, органы (должностные лица) по управлению имуществом муниципальных образований — сбор средств от использования и продажи имущества, принадлежащего муниципальным образованиям.

Распределение мобилизованных налогов, сборов, других платежей по уровням бюджетной системы, по конкретным бюджетам (например, в пределах субъекта РФ — по бюджетам районов и городов) — это реализация различных форм межбюджетных отношений через механизм бюджетного регулирования. Важнейшим из них в настоящее время является предоставление нижестоящему бюджету отчислений от налогов вышестоящего бюджета на год или на долговременной основе. Распределение федеральных налогов производят органы Федерального казначейства.

Дотации и субвенции предоставляются нижестоящему бюджету в суммах, предусмотренных в поквартальной росписи, если исполнение вышестоящего бюджета происходит в пределах утвержденных показателей, если в бюджет вносились уточнения — в пределах уточненной росписи доходов и расходов.

Формирование доходов бюджетов большинства субъектов РФ и местных бюджетов, а следовательно, и финансирование расходов в суммах утвержденного бюджета, во многом определяется свое-

¹Контингент определенного налога, сбора — это общая сумма его мобилизации от всех плательщиков на соответствующей территории (в целом по РФ, по субъекту РФ, в границах определенного административно-территориального образования) в месяц, квартал, год.

временным и полным перечислением трансфертов. Расчеты трансфертных платежей из Федерального фонда финансовой поддержки (ФФФП) регионов производятся ежемесячно в пятидневный срок после составления сводного отчета об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета за соответствующий месяц.

Кассовое исполнение бюджета производится учреждениями банков, где открыты счета соответствующего бюджета¹.

Исполнить бюджет по расходам — это значит профинансировать расходы, предусмотренные в бюджете, в соответствии с бюджетной росписью. Бюджетные ассигнования² направляются распорядителям средств. По объему предоставленных прав они подразделяются на главных и нижестоящих. *Главный распорядитель средств федерального бюджета* — орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств³, определенный ведомственной классификацией расходов федерального бюджета. *Главный распорядитель средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета* — орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, наделенные правом распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств бюджета субъекта РФ, средств местного бюджета, определенный ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета.

Главные распорядители средств — руководители соответствующих министерств, ведомств, управлений, департаментов: санкционируют расходы на проведение централизованных мероприятий и соответствующих целевых программ; распределяют предоставленные средства между нижестоящими распорядителями средств. На уровне учреждения, организации, предприятия, получающих бюджетные ассигнования, ответственность за правильное, целевое, эффективное использование средств возложена на руководителя.

В целях реализации государственной бюджетной политики, эффективного управления доходами и расходами в процессе исполне-

¹ Принцип единства кассы предусматривает зачисление всех поступающих доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета на единый счет бюджета и осуществление всех предусмотренных расходов с единого счета бюджета.

² Бюджетные ассигнования — средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю бюджетных средств.

³ Получатель бюджетных средств — бюджетное учреждение или иная организация, имеющая право на получение бюджетных средств в рамках бюджетной росписи на соответствующий год.

ния федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств в соответствии с Указом Президента РФ от 8 декабря 1992 г. № 1556 в Российской Федерации была образована система органов федерального казначейства.

Единая централизованная система органов федерального казначейства состоит из Главного управления федерального казначейства Министерства финансов РФ и подчиненных ему территориальных органов федерального казначейства по республикам в составе РФ, краям, областям, автономным образованиям, городам Москва и Санкт-Петербург, городам (за исключением городов районного подчинения), районам и районам в городах. Органы казначейства являются юридическими лицами, имеют самостоятельные сметы расходов, текущие счета в учреждениях банков для выполнения хозяйственных функций. Казначейство подчиняется Министру финансов РФ. В своей деятельности казначейство руководствуется Конституцией и законами РФ; указами и распоряжениями Президента РФ; постановлениями и распоряжениями Правительства РФ; Положением о федеральном казначействе РФ; приказами и распоряжениями Министра финансов РФ.

Одним из важных направлений совершенствования бюджетного процесса является перевод на казначейскую систему исполнения бюджетов всех субъектов РФ и местных бюджетов. Такая работа проводится и, как свидетельствует практика многих территорий, дает положительные результаты.

Главными задачами органов Федерального казначейства являются:

- организация, осуществление и контроль за исполнением федерального бюджета РФ, управление доходами и расходами этого бюджета на счетах казначейства в банках, исходя из принципа единства кассы;
- регулирование финансовых отношений между федеральным бюджетом РФ и государственными (федеральными) внебюджетными фондами, финансовое исполнение этих фондов, контроль за поступлением и использованием внебюджетных (федеральных) средств;
- осуществление краткосрочного прогнозирования объемов государственных финансовых ресурсов, а также оперативное управление этими ресурсами в пределах установленных на соответствующий период государственных расходов;
- сбор, обработка и анализ информации о состоянии государственных финансов, представление высшим законодатель-

ным и исполнительным органам государственной власти и управления РФ отчетности о финансовых операциях Правительства РФ по федеральному бюджету РФ, о государственных (федеральных) внебюджетных фондах, а также о состоянии бюджетной системы РФ;

- управление и обслуживание совместно с Центральным банком РФ и другими уполномоченными банками государственного внутреннего и внешнего долга РФ;
- разработка методологических и инструктивных материалов, порядка ведения учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции казначейства, обязательных для органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, включая организации, распоряжающиеся средствами государственных (федеральных) внебюджетных фондов; ведение операций по учету государственной казны Российской Федерации.

Исполнение федерального бюджета по доходам предусматривает:

- перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;
- распределение регулирующих доходов в соответствии с утвержденным бюджетом;
- учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Исполнение бюджетов по расходам осуществляется в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных процедур санкционирования и финансирования. Санкционирование расходов федерального бюджета осуществляется в целях исключения принятия к финансированию расходов и совершения платежей, не предусмотренных утвержденным федеральным законом о федеральном бюджете или не обеспеченных поступающими доходами и средствами заимствований федерального бюджета. Санкционирование бюджетных расходов включает:

- утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей средств федерального бюджета; уточнение смет доходов и расходов распорядителям средств федерального бюджета и бюджетным учреждениям;
- утверждение и доведение до распорядителей и получателей средств федерального бюджета **лимитов** бюджетных обязательств¹;

¹Лимит бюджетных обязательств — объем бюджетных обязательств, определяемый и утверждаемый для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца.

- принятие денежных обязательств получателями средств федерального бюджета и их подтверждение.

Процедура финансирования состоит в расходовании бюджетных средств. После завершения операций по принятым бюджетным обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете федерального бюджета подлежит учету в доходах федерального бюджета наступившего финансового года в качестве остатка средств.

Кратко остановимся на *организации исполнения регионального бюджета* на примере областного бюджета. Исполнение областного бюджета организует Правительство области. Поквартальное распределение ассигнований, предусмотренных в бюджете, определяется областным департаментом финансов. Министерства, комитеты, управления, департаменты представляют в департамент финансов свод доходов по установленной форме. В соответствии с утвержденным бюджетом и его поквартальным распределением департамент финансов составляет роспись доходов и расходов бюджета.

В ходе исполнения областного бюджета в него могут вноситься изменения. Правительство области имеет право принимать решения о внесении изменений в областной бюджет в пределах утвержденных годовых ассигнований по каждому направлению расходов¹, вносить изменения в показатели областного бюджета, бюджетов районов и городов областного подчинения в связи с изменениями налогового, бюджетного и иного законодательства Российской Федерации, которые принимаются после утверждения областного бюджета на очередной год, изменяют характеристики бюджета и пропорции межбюджетных отношений.

Если в ходе исполнения бюджета областные органы власти и управления в пределах своей компетенции принимают решение, в связи с которым уменьшаются доходы или увеличиваются расходы бюджетов районов и городов областного подчинения, то выпадающие доходы должны компенсироваться этим бюджетом из средств областного бюджета. При этом в расчет не принимается свободный остаток средств бюджетов районов, городов областного подчинения, образовавшийся на начало текущего года и не израсходованный к моменту принятия указанного решения.

Правительство области определяет направления использования доходов бюджета, дополнительно полученных в ходе исполнения бюджета, а также сумм превышения доходов над расходами, обра-

¹ Эта норма права в разных субъектах Российской Федерации может иметь иную редакцию.

зующихся в результате увеличения поступлений в бюджет или экономии расходов, и передает их на утверждение Законодательного собрания¹. Другие потери в доходах или излишние расходы районов из областного бюджета не компенсируются, за исключением случаев, когда они вызваны изменением подчиненности предприятий, организаций, изменением компетенции органов власти или внесением изменений в законодательство уже в процессе исполнения бюджета. Передача средств в этих и ряде других случаев осуществляется через взаимные расчеты между вышестоящим и нижестоящим бюджетами.

Бухгалтерский учет и отчетность об исполнении областного бюджета организуется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Для составления отчета об исполнении консолидированного бюджета области районные (городские) финансовые управления в установленные сроки представляют в Департамент финансов областной администрации отчет об исполнении бюджетов на своих территориях. Ежегодно, в срок, установленный Законодательным собранием области, правительство области представляет отчет об исполнении областного бюджета в Законодательное собрание, которое его рассматривает и утверждает.

Важнейший элемент бюджетного процесса — *экономический анализ бюджетных показателей*: их обоснованности, структуры, динамики, других параметров. Анализ проводится на всех этапах бюджетного процесса — при формировании, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета. Его осуществляют финансовые и налоговые органы; ведомства; органы федерального казначейства; контролирующие органы; депутатский корпус; финансовые службы хозяйствующих структур.

Особо возрастает значимость анализа в настоящее время: при переходе на прогнозное формирование бюджетов; отработке методов максимальной мобилизации доходов и эффективного их использования; решении вопросов регулирования бюджетов всех уровней, построении межбюджетных отношений в рамках требований бюджетного федерализма; реструктуризации расходов и оптимизации доходной части бюджета; решении других проблем.

В зависимости от поставленных задач избирается та или иная методика анализа, но можно выделить основополагающие принципы, которыми необходимо руководствоваться при проведении аналитической работы на каждом уровне бюджета. А н а л и з должен быть:

¹ Эта норма права в разных субъектах Российской Федерации также может иметь иную редакцию.

- *конкретным*, т.е. основываться на изучении широкого круга показателей, всесторонне характеризующих определенное явление, процесс, тенденцию;
- *системным*, т.е. представлять собой систему аналитической работы — по срокам, охвату вопросов, формам, приемам, взаимосвязи изучаемых бюджетных показателей;
- *оперативным*, т.е. по результатам анализа должна осуществляться разработка рекомендаций, на основе которых можно оперативно повлиять на степень реальности бюджетных показателей, уровень их фактического исполнения;
- *объективным*, что обеспечивается обоснованным подбором анализируемой информации, таким перечнем показателей, который способен всесторонне и объективно охарактеризовать всю совокупность причин, факторов, определяющих выявленную динамику, тенденции.

Методика экономического анализа бюджетных показателей определяет этапы анализа и приемы аналитической обработки информации. Этапы анализа можно представить так. Прежде всего осуществляется проверка, свод, группировка необходимых данных. Затем — собственно аналитическая обработка: сравнение соответствующих показателей по доходам, расходам, стандартам, нормативам, сети, штатам, контингентам, другим показателям, определяющим параметры бюджета; установление причин отклонений; раскрытие взаимосвязей и количественных зависимостей между показателями. Далее следует подведение итогов анализа, основные выводы. Заключительный этап — разработка практических предложений и рекомендаций по результатам анализа.

Каждое направление анализа имеет свои особенности. Например, *депутатский корпус* при рассмотрении бюджета приоритетно изучает соблюдение: законодательства при расчете бюджетных показателей; социальных, гарантированных государством нормативов по расходам; принципов бюджетного федерализма при установлении взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации, а внутри последних — с местными бюджетами; финансового обеспечения установленных экономическими и социальными прогнозами темпов и пропорций развития различных отраслей хозяйства; целого ряда других положений и показателей. В *ведомствах* большое внимание уделяется анализу показателей по сети, штатам, контингентам; соблюдению стандартов, норм и нормативов; другим вопросам. *Органы федерального казначейства* в приоритетном порядке анализируют объем мобилизации и обоснованность распределения поступающих доходов

по уровням бюджетов; полноту, правильность и целевое использование бюджетных средств; своевременность «прохождения» доходов и расходов по счетам; другие вопросы.

Методика экономического анализа бюджетных показателей при формировании, рассмотрении и исполнении бюджета условно может быть подразделена на общую и частную. Элементами общей методики являются: определение задач анализа; подбор и предварительная проверка достоверности и правильности анализируемых показателей; использование приема сравнения как основного при определении уровня исполнения и динамики бюджетных показателей; применение утвержденных или уточненных данных в качестве базы для сравнения и оценки показателей; прием разложения отклонений от установленных назначений по факторам, различно повлиявшим на результаты исполнения бюджета по доходам или расходам; широкое применение наряду с абсолютными относительных и средних показателей, а также сводных величин; использование аналитических группировок и построение таблиц, позволяющих судить об уровне формируемых показателей и о результатах исполнения бюджета; и другие.

Практическое применение частной методики определяется: этапом бюджетного процесса; уровнем бюджета; видом доходов или направлением расходов; структурой, проводящей анализ; количеством и качеством данных, которые обеспечат наиболее полную информацию по анализируемому вопросу, способами их проверки; видами необходимых группировок и расчетов, аналитических таблиц; предположительными выводами, которые могут последовать по результатам анализа. Каждый из элементов методики анализа имеет важное значение, но конкретность и действенность выводов экономического анализа зависят прежде всего от их комплексного применения. Дополняя друг друга, различные приемы анализа способствуют раскрытию сложных связей и зависимостей, возникающих между соответствующими показателями в процессе формирования и исполнения бюджета по доходам и расходам.

Материалы экономического анализа показателей при формировании и исполнении бюджета оформляются в виде пояснительной записки к прогнозу, проекту или к отчету об исполнении бюджета. Этот документ вместе с тем является своеобразным отчетом о работе соответствующего финансового органа, ведомства, так как свидетельствует об обоснованности прогнозных или плановых показателей, о мерах, принятых для исполнения бюджета по доходам и расходам, выявления резервов, мероприятиях по укреплению бюджетной и финансовой дисциплины. Таким образом, эко-

номический анализ является неотъемлемой частью бюджетного процесса на всех стадиях «прохождения» бюджетных показателей.

Общая экономическая стабилизация в стране и завершение бюджетной реформы будут способствовать совершенствованию бюджетного процесса, максимальной реализации установленных законодательством полномочий участников бюджетного процесса, увеличению доходов бюджетов всех уровней, эффективному использованию бюджетных ассигнований.

Контрольные вопросы:

1. Назовите этапы бюджетного процесса, охарактеризуйте систему органов, обладающих бюджетными полномочиями.
2. Перечислите нормативные документы, регламентирующие бюджетный процесс в Российской Федерации на федеральном, региональном и местном уровне.
3. Перечислите бюджетные полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов власти. Дайте краткую характеристику полномочий Министерства финансов РФ в бюджетном процессе.
4. Назовите этапы организации работы по формированию федерального бюджета в федеральных министерствах и ведомствах. Перечислите этапы организации работы по формированию территориальных бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов в администрациях субъекта РФ, органах местного самоуправления.
5. Перечислите документы, представляемые в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременно с внесением на рассмотрение в первом чтении проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на год», назовите цель их представления.
6. Дайте краткую характеристику процедуры рассмотрения и утверждения федерального бюджета в Государственной Думе в 1-м, 2-м, 3-ем и 4-м чтениях.
7. Расскажите о структуре Федерального закона «О федеральном бюджете», структуре доходов и расходов федерального бюджета на очередной финансовый год.
8. Перечислите полномочия главных распорядителей средств федерального бюджета.
9. Назовите права и обязанности получателей бюджетных средств.
10. Перечислите задачи экономического анализа бюджетных показателей при прогнозировании, формировании бюджета, а также в процессе и по результатам исполнения бюджета.

4.6. Казначейская система исполнения бюджета

Изучив материалы данного параграфа, Вы сможете:

- обосновать необходимость перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов;
- дать характеристику существующей системе территориальных органов федерального казначейства и их функционального назначения;
- определить порядок исполнения федерального бюджета по доходам и расходам;
- перечислить принципы контроля за исполнением бюджета.

Переход России к рыночным отношениям и отказ от единой государственной формы собственности уже в начале 90-х годов поставил государство перед необходимостью защиты своих финансовых интересов. Кассовое исполнение бюджетов всех уровней через Центральный банк России и коммерческие банки оказалось без должного контроля со стороны государства. Банковская система претерпевала кардинальные изменения и перестала быть только государственной, более того, для ее развития отвлекались и использовались финансовые средства государства. Чрезвычайно актуальным стало обеспечение учета, подконтрольности, защищенности и управляемости финансовыми ресурсами государства. Объективно сложилась необходимость создания органов исполнительной власти, способных обеспечить реализацию требований государства по управлению финансами бюджетной системы страны. История развития экономических отношений в России имеет пример такой системы учреждений. С 1821 года до 1917 года «главное счетоводство всех приходов и расходов» осуществлялось Департаментом Государственного казначейства. Все развитые страны осуществляют исполнение государственных бюджетов через систему казначейств: Швеция, США, Израиль, Австралия, Германия и т.д. В 1992 году и в России начался процесс формирования такой системы органов исполнительной власти федерального уровня — территориальных органов федерального казначейства. Правовой основой их создания и деятельности явились Указ Президента Российской Федерации¹ и «Положение о федеральном казначействе»².

¹ Указ Президента РФ «О федеральном казначействе» от 8 декабря 1992 года № 1556.

² Постановление Совета Министров — Правительства РФ «Положение о федеральном казначействе» от 27 августа 1993 года № 864.

Органы федерального казначейства представляют собой единую централизованную систему, созданную по территориальному принципу и входящую в состав Министерства финансов Российской Федерации. Структура территориальных органов казначейства является **трехуровневой**:

I уровень — *Главное управление федерального казначейства* (ГУФК) возглавляется начальником в ранге заместителя Министра финансов. Осуществляет сводный систематический, полный и стандартизированный учет операций и управление движением средств на счетах казначейства; информирует высшие исполнительные и законодательные органы власти о результатах исполнения федерального бюджета по доходам и расходам. Руководит работой нижестоящих органов казначейства, получает от них оперативную информацию и отчетные данные о доходах и средствах федерального бюджета и обеспечивает исполнение ими бюджета в соответствии с действующим законодательством.

II уровень — *управления федерального казначейства* (УФК) по республикам в составе РФ, краям, областям, автономным образованиям, городам Москве и Санкт-Петербургу (руководитель назначается на должность и освобождается от нее начальником ГУФК) обеспечивают через нижестоящие органы казначейства исполнение всех решений о формировании доходной части и расходованию средств федерального бюджета.

III уровень — *отделения федерального казначейства* (ОФК) по городам, районам и районам в городах, кроме городов районного подчинения (руководитель назначается и освобождается от должности начальником УФК) осуществляют формирование доходной части федерального бюджета на территории и обеспечивают целевое финансирование расходов по бюджетополучателям. Выполняют учет операций по движению средств на счетах казначейства в банках и лицевых счетах бюджетополучателей, открытых в органах казначейства, и представляют вышестоящим органам казначейства информацию об исполнении доходов и расходов федерального бюджета на территории.

Все органы федерального казначейства являются юридическими лицами, относятся к органам исполнительной власти и руководствуются в своей деятельности законодательными и нормативными документами, утвержденными Президентом РФ, Правительством РФ, Министерством финансов РФ (или по согласованию с ним). Документы других министерств и ведомств по вопросам исполнения федерального бюджета руководящими для органов федерального казначейства не являются.

Исполнение федерального бюджета осуществляется органами казначейства на счетах, открытых в Центральном банке РФ и его учреждениях (главных управлениях или расчетно-кассовых центрах) или в уполномоченных коммерческих банках по согласованию с Министерством финансов РФ.

Территориальным органам федерального казначейства открываются лицевые счета в банках на балансовых счетах второго порядка:

- № 40101 «Налоги, распределяемые органами федерального казначейства»;
- № 40102 «Доходы федерального бюджета»;
- № 40103 «Доходы федерального бюджета, перечисляемые на финансирование расходов»;
- № 40105 «Средства федерального бюджета».

Если орган федерального казначейства по соглашению с органами исполнительной власти на территории осуществляют функции по исполнению бюджетов других уровней, кроме федерального, им открываются лицевые счета для каждого уровня бюджета по доходам и расходам на других балансовых счетах.

Исполнение бюджетов органами федерального казначейства происходит на основании закона о федеральном (или иного уровня) бюджете на соответствующий год и представляет собой два параллельно осуществляемых процесса: исполнение бюджета по доходам и исполнение бюджета по расходам.

Доходная часть бюджета любого уровня исполняется на основе поступления налоговых и неналоговых платежей, уплачиваемых юридическими и физическими лицами в соответствии с действующим налоговым законодательством, а также пени, штрафов и безвозмездных поступлений. В процессе формирования доходов бюджета задействованы три группы участников: налогоплательщики, банки, органы федерального казначейства. Порядок их взаимодействия представлен на рис. 4.6.1.

Налогоплательщики в установленном порядке оформляют и представляют в банк платежные документы на перечисление налогов и платежей. Коммерческие банки, где открыты счета налогоплательщиков, и учреждения Центрального банка России, где открыты корреспондентские счета коммерческих банков, осуществляют безналичные расчеты между плательщиком и получателем налогов и платежей. Органы федерального казначейства на территории выступают получателем доходов.

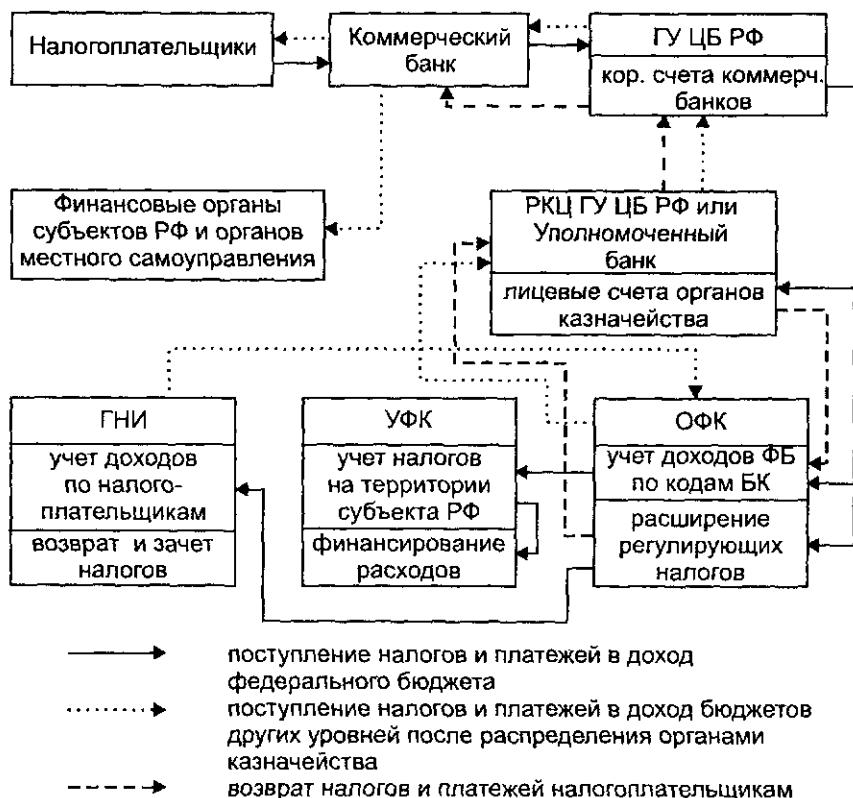


Рис. 4.6.1. Организация казначейского исполнения федерального бюджета по доходам

ОФК осуществляют учет поступивших по каждому платежному документу сумм налогов и платежей по кодам согласно Бюджетной классификации РФ, а затем формируют и представляют в УФК ежедневный отчет о суммах поступивших доходов в федеральный бюджет. Законом о федеральном бюджете на соответствующий год и налоговым законодательством РФ определен перечень налогов, которые должны быть распределены между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ. Если органы казначейства исполняют кроме федерального еще бюджет субъекта РФ или местный бюджет, то перечень распределяемых налогов определяется их бюджетами. Все поступившие в казначейство налоги должны быть распределены согласно утвержденным нормативам.

Итогом распределения за каждый день являются суммы, предназначенные к перечислению в бюджеты различных уровней. ОФК готовит платежные поручения, в которых плательщиком средств выступает казначейство, а получателем средств является финансовый орган от лица исполняемого бюджета. Органы казначейства обязаны представить платежные поручения на перечисление доходов по уровням бюджетов не позднее дня, следующего за днем получения выписки на зачисление распределяемых налогов и платежей. ОФК при исполнении федерального бюджета по доходам ежедневно передают территориальной налоговой инспекции сводный реестр и копии платежных документов по поступившим налогам и платежам.

Государственная налоговая инспекция (ГНИ) учитывает правильность и своевременность уплаты по видам налогов по каждому налогоплательщику. В случае переплаты налога налогоплательщик обращается в ГНИ с письмом о возврате платежа. ГНИ уполномочены принять решение о зачете в уплату недоперечисленных или возврате сумм налогов, для чего оформляется Заключение (форма 21) и передается для исполнения органу федерального казначейства¹. Казначейство обязано исполнить заключение и оформить в установленном порядке чек или платежное поручение на возврат или зачет налога. Операции по возврату и зачету налогов с юридическими лицами осуществляются в порядке безналичных расчетов. Возврат налога физическому лицу ОФК осуществляет путем оформления денежного чека на имя физического лица, которое и получает наличные денежные средства в банке с лицевого счета доходов органа федерального казначейства.

Все операции по возврату и зачету осуществляются банком в пределах остатка средств на счете казначейства и отражаются в выписке по счету.

Доходы, собранные на территориях, с лицевых счетов ОФК, которые являются транзитными, поступают на лицевой счет УФК и далее в ГУФК. Таким образом, учет исполнения федерального бюджета по доходам осуществляется ежедневно в течение всего финансового года. Приказом Министерства финансов РФ и Центрального банка России устанавливается дата завершения финансового года, это, как правило, 4-5 января. В порядке заключительных оборотов все лицевые счета доходов органов федерального казначейства «обнуляются», а все доходы аккумулируются на еди-

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации. Закон РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.

ном счете ГУФК и будут использованы для операций в следующем финансовом году.

Исполнение федерального бюджета по расходам также осуществляется на основе закона о федеральном бюджете и полностью зависит от объемов доходов. Процесс исполнения федерального бюджета по расходам представлен на рис. 4.6.2.

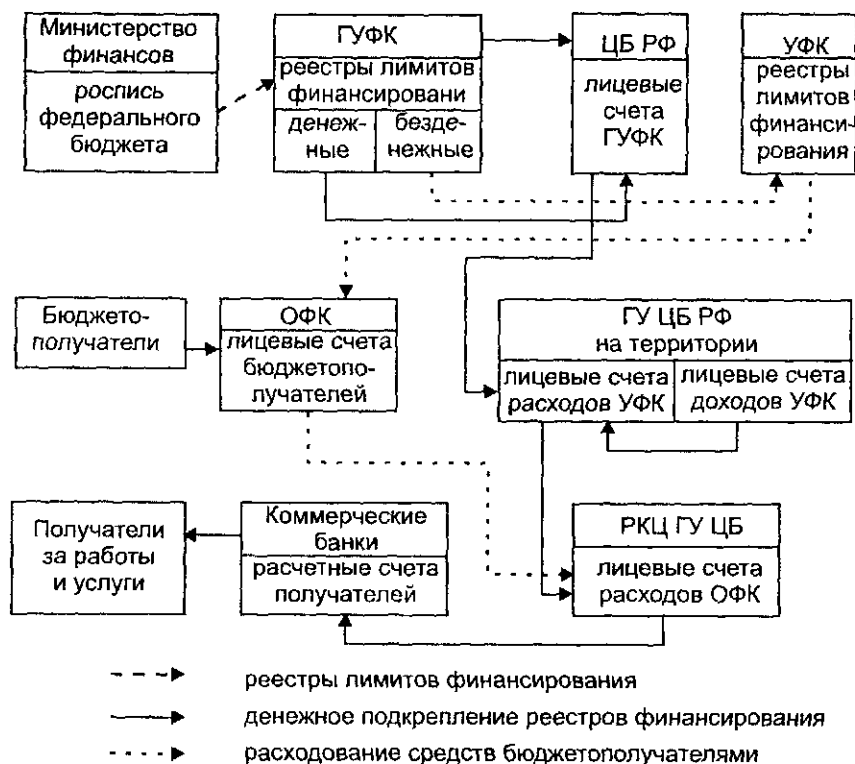


Рис. 4.6.2. Организация казначейского исполнения федерального бюджета по расходам

Если доходы собираются в запланированном федеральным бюджетом объеме, то расходы федерального бюджета можно осуществлять в утвержденных бюджетом суммах, если доходная часть ниже утвержденной в бюджете, необходимо принимать решения о секвестре, т.е. сокращении расходов. После принятия соответствующих решений Министерство финансов РФ и ГУФК осуществляют роспись федерального бюджета по главным распорядителям.

Главным распорядителем средств федерального бюджета выступает орган государственной власти РФ, имеющий право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям в соответствии с ведомственной классификацией расходов. *Распорядителем бюджетных средств* является орган государственной власти или местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. *Бюджетополучатель* — это бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на текущий финансовый год. *Бюджетное учреждение* — это организация, созданная органами государственной власти РФ, субъекта РФ или органами местного самоуправления для осуществления функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов¹.

Получив информацию от главных распорядителей, ГУФК формирует реестры лимитов финансирования по распорядителям и бюджетополучателям и направляет их в УФК по территориям субъектов Российской Федерации. УФК ведут списки распорядителей на своей территории и информируют их о поступившем финансировании. Распорядители обязаны представить в УФК распределение лимитов финансирования по подведомственной сети своих учреждений и организаций, расположенных как на данной территории, так и на территориях других субъектов Российской Федерации. УФК формируют реестры финансирования по бюджетополучателям и направляют их для исполнения в ОФК на своей территории и в УФК на территории других субъектов РФ. Все средства федерального бюджета по реестрам ГУФК должны быть распределены по бюджетополучателям на территориях УФК и ОФК и подтверждены соответствующими реестрами.

Полученный органами казначейства реестр еще не означает факта финансирования. Лимиты, указанные в реестрах, необходимо обеспечить денежными средствами, зачисленными на лицевые счета расходов органов федерального казначейства. Достичь этого можно двумя путями. Во-первых, за счет доходов на территории,

¹Бюджетный кодекс Российской Федерации. Закон РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

Для лучшего усвоения материала отдельные понятия, положения, термины в учебнике повторяются в смысловом контексте определенной главы.

во-вторых, с единого счета ГУФК. УФК на территориях субъектов РФ разрешено собранные доходы направлять на отдельный лицевой счет балансового счета № 40103 «Доходы федерального бюджета, предназначенные для финансирования расходов», откуда они перечисляются на лицевой счет балансового счета № 40105 «Средства федерального бюджета» в суммах, необходимых для финансирования бюджетополучателей по поступившим реестрам. Сумма превышения собранных доходов над расходами перечисляется на счет ГУФК в ОПЕРУ-1 Центрального банка России г. Москвы. Кроме того, все доходы на территории субъектов РФ, собранные с 25 по 1 число каждого месяца, полностью перечисляются на указанный счет. Поэтому если доходов на территории недостаточно, то ГУФК платежным поручением перечисляет на лицевой счет УФК необходимую сумму финансирования. УФК направляют в нижестоящие территориальные казначейства реестры с одновременным перечислением средств на лицевые счета ОФК в банке.

Все перечисленные средства предназначены для конкретных бюджетополучателей и должны быть зачислены на их лицевые счета. Органы федерального казначейства выступают для бюджетных учреждений и получателей в роли банков¹. В установленном порядке бюджетополучатели открывают в органах казначейства лицевые счета, на которые зачисляются выделенные им средства федерального бюджета. Все расходы федерального бюджета по каждому бюджетополучателю имеют строго целевое назначение, определенное кодами Бюджетной классификации: глава, раздел и подраздел, целевая статья, вид расходов. Исходя из этих признаков, одному бюджетополучателю может быть открыто несколько лицевых счетов. Кроме того, по каждому лицевому счету средства зачисляются по статьям экономической классификации. Право осуществлять расходование средств федерального бюджета и ответственность за эффективное и целевое их использование принадлежит бюджетополучателю.

Для осуществления расходов бюджетополучатель оформляет расчетно-платежные документы, где реквизиты плательщика заполняются от имени казначейства: идентификационный номер (ИНН), банк плательщика, номер лицевого счета. Реквизиты получателя, сумму и назначение платежа с обязательным указанием

¹ Временная инструкция «О порядке ведения лицевых счетов распорядителей ассигнований, финансируемых из федерального бюджета территориальными органами федерального казначейства». Утверждена приказом Министра финансов от 9 октября 1997 г. № 3-Е1-6/50.

статьи расходов по экономической классификации, определяет бюджетное учреждение и указывает их в установленном порядке в платежном документе. Все оформленные документы представляются в ОФК.

ОФК осуществляет текущий контроль за целевым расходованием средств федерального бюджета бюджетополучателями. В этом состоит особенность казначейской системы исполнения бюджета: банки осуществляют операции по расчетно-денежным документам клиента в пределах остатка средств на лицевом счете и не контролируют назначение платежа, а органы федерального казначейства — в пределах остатка средств по статье экономической классификации с контролем назначения платежа. Все принятые к исполнению в ОФК платежные документы бюджетополучателей представляются в банк от имени ОФК и списываются с его лицевого счета расходов.

Особый порядок предусмотрен для получения бюджетными учреждениями наличных денежных средств, выдачей которых казначейства не занимаются. Орган казначейства в установленном порядке оформляет денежный чек на доверенное лицо бюджетного учреждения, которое получает денежную наличность в банке с лицевого счета органа казначейства. Операции прихода и расхода по лицевому счету органа федерального казначейства отражаются в выписке, которую банк ежедневно выдает ОФК. В свою очередь органы казначейства оформляют по каждому лицевому счету бюджетополучателя выписку с приложением копий платежных документов, подтверждающих факт списания и зачисления средств по их счету. По описанной схеме осуществляется исполнение расходной части федерального бюджета в течение всего финансового года. Дата и процедура завершения финансового года по расходам ежегодно определяется приказом Министерства финансов РФ и Центрального банка России. Например, 1998 финансовый год был завершён по расходам в марте 1999 года. Органы федерального казначейства представляют в вышестоящие органы отчеты по исполнению федерального бюджета по доходам и расходам по утвержденным формам и в установленные сроки.

Неотъемлемой частью работы органов казначейства является контрольная деятельность. Проверкам со стороны казначейства подвергаются все банки, осуществляющие операции с доходами и средствами федерального бюджета, которые должны соблюдать сроки списания, перечисления и зачисления платежей. В случае нарушений банкам начисляются штрафные санкции и могут быть внесены представления в ЦБ России о лишении банка лицензии

на право осуществления банковских операций. Кроме того, казначейство осуществляет контроль за целевым расходованием средств федерального бюджета у всех бюджетополучателей. С этой целью проверяются все бухгалтерские, финансовые и иные документы, подтверждающие право и законность произведенных расходов. В случае выявления нарушений оформляется акт и суммы нецелевого использования изымаются путем уменьшения текущего финансирования бюджетных организаций или списания сумм в безакцептном порядке с их расчетных счетов с одновременным начислением и взиманием в доход федерального бюджета штрафных санкций. Кроме того, специалисты органов федерального казначейства могут быть привлечены к проверкам совместно с Прокуратурой, Государственной налоговой инспекцией, Контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов РФ и другими органами исполнительной власти.

В 1998 году завершен процесс формирования территориальных органов федерального казначейства. На начало 1999 года функционирует 87 управлений федерального казначейства по субъектам Российской Федерации. 2218 отделений федерального казначейства исполняют федеральный бюджет по доходам и расходам. Лицевые счета органов федерального казначейства на 63% обслуживаются учреждениями Центрального банка Российской Федерации, 34,5% -Сберегательным банком Российской Федерации и только около 2,5% — коммерческими банками. Правительство РФ считает приоритетной задачу полного перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, а также внебюджетных фондов. С целью обеспечения эффективного проведения бюджетной политики Правительством РФ разработан проект Федеральной целевой программы развития органов федерального казначейства на 2000—2004 гг., реализация которой позволит успешнее решать стоящие перед казначейством задачи.

Контрольные вопросы:

- 1. Перечислите основные этапы исполнения доходной части федерального бюджета по доходам.*
- 2. Укажите основные этапы организации исполнения федерального бюджета по расходам.*
- 3. Сравните исполнение федерального бюджета органами казначейства и банковской системой.*
- 4. Назовите основные функции органов казначейства по контрольной деятельности.*

Законы и нормативные акты

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.98 № 145-ФЗ.
2. Бюджетная классификация Российской Федерации. Приказ Министра финансов РФ от 6 января 1998 г. № — 1Н.
3. Временная инструкция «О порядке ведения лицевых счетов распорядителей ассигнований, финансируемых из федерального бюджета через территориальные органы федерального казначейства. Утверждена приказом Министерства финансов РФ от 9 октября 1997 г. № 3-Е1-6/50.
4. Закон РФ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 9.07.99 г. № 159-ФЗ.
5. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.91 № 1734-1.
6. Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, гг. Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15.04.93 № 4607.
7. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.07.95 № 154-ФЗ.
8. Закон РФ «О бюджетной классификации РФ» от 15.08.96 № 115-ФЗ.
9. Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 25.09.97 № 126-ФЗ.
10. Закон РФ «О федеральном бюджете на 1999 год» от 22.02.99 г. № 36-ФЗ.
11. Конституция РФ от 12.12.93.
12. Налоговый Кодекс Российской Федерации. Закон РФ от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.
13. Положение о федеральном казначействе. Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 27 августа 1993 г. № 864.
14. Послание Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Правительству РФ «О бюджетной политике на 2000 год» от 13 апреля 1999 г.
15. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О реформировании межбюджетных отношений в РФ» от 27.05.98 № 197-СФ.
16. Указ Президента РФ «О федеральном казначействе» от 8 декабря 1992 года № 1556.

17. Федеральный закон «О бюджете развития Российской Федерации» от 26.12.98 г. № 181-ФЗ.

Литература

1. Бюджетный процесс в Российской Федерации: Учебное пособие / Врублевская О.В. и др. — М.: Перспектива, 1998.

2. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник для вузов/Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: Юрайт, 1999.

3. Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория. — М.: Финансы и статистика, 1985.

4. Государственные финансы / Под ред. В.М. Федосова. — Киев: Лыбидь, 1991.

5. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система Российской Федерации: Учебное пособие. — М.: Инфра-М, 1997.

6. Игнатьева М.Д., Шарома В.В. Проблемы государственного регулирования переходной экономики. — М.: Изд-во МГУК, 1995. Гл. 1, § 2, 3.

7. Козырев В.М. Основы современной экономики: Учебник. — М.: Финансы и статистика, 1998.

8. Общая теория финансов: Учебник / Под ред. Л.А. Дробозиной. — М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995.

9. Родионова В.М. Государственный бюджет и его роль в сбалансированном развитии экономики. — М.: Финансы и статистика, 1985.

10. Сабанти Б.М. Финансы современной России: Учебное пособие. — СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1993.

11. Теоретическая экономика. Политэкономия: Учебник для вузов / Под ред. Г.П. Журавлевой, Н.Н. Мильчаковой. — М., 1997. — С. 316-320.

12. Финансы / Под ред. В.М. Родионовой. — М.: Финансы и статистика, 1995.

13. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Л.А. Дробозиной. — М.: Финансы, 1999.

ГЛАВА 5

ЦЕЛЕВЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

Изучив материалы главы, Вы сможете:

- *определить понятие, состав, назначение, источники образования и направления использования средств целевых бюджетных фондов;*
- *провести анализ структуры их доходов и расходов;*
- *рассказать о социально-экономическом значении государственных внебюджетных фондов, их месте в системе финансов РФ;*
- *назвать источники формирования и направления расходования средств Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Фонда обязательного медицинского страхования РФ, Государственного фонда занятости населения РФ.*

5.1. Доходы и расходы целевых бюджетных фондов

Под целевыми бюджетными фондами понимаются денежные фонды, образуемые в составе консолидированного бюджета страны за счет целевых источников средств и используемые на финансирование определенных государственных или местных расходов под контролем фискальных органов государства.

Понятие «целевые бюджетные фонды» появилось в 1995 г. Подобный статус был закреплен за некоторыми внебюджетными фондами, ранее создаваемыми для обеспечения финансирования отдельных государственных расходов.

Анализ их функционирования выявил ряд негативных явлений, прежде всего таких, как межведомственное распыление государственных средств и ослабление государственного финансового контроля за их целевым использованием. Для преодоления указанных недостатков, начиная с 1995 г., отдельные внебюджетные фонды стали учитываться в бюджетах различных уровней.

В 1999 году в состав консолидированного бюджета РФ были включены следующие целевые бюджетные фонды:

- **Федеральный и территориальные дорожные фонды;**
- **Фонд развития таможенной системы РФ;**

- Федеральный и территориальные фонды воспроизводства минерально-сырьевой базы;
- Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов;
- Государственный фонд борьбы с преступностью;
- Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов;
- Федеральный и территориальные экологические фонды;
- Фонд Министерства РФ по атомной энергии;
- Федеральный фонд Министерства по налогам и сборам РФ и Федеральной службы налоговой полиции РФ.

Подавляющая часть средств целевых бюджетных фондов консолидируется в составе федерального бюджета.

Таблица 5.1.1

**Доходы целевых бюджетных фондов
федерального бюджета на 1999 г.¹**

Наименование фонда	Доход	
	сумма, млн. руб. ²	в % к итогу
Целевые бюджетные фонды, всего:	41 563,5	100,0
в том числе:		
Федеральный дорожный фонд РФ	29 556,0	71,1
Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов	3 887,0	9,3
Фонд развития таможенной системы РФ	3 626,1	8,7
Федеральный фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы	3 600,0	8,7
Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов	400,0	1,0
Государственный фонд борьбы с преступностью	333,0	0,8
Федеральный экологический фонд РФ	161,4	0,4

Дорожные фонды. Указанные фонды образуются в соответствии с Законом РФ «О дорожных фондах в Российской Федерации» от 18.10.91 г. № 1759-1 (с изменениями и дополнениями). За

¹Федеральный закон РФ «О федеральном бюджете на 1999 год» от 22.02.99 г. №36-ФЗ. Ст. 19.

²В ценах 1999 г.

счет целевых средств, накапливаемых в Федеральном и территориальных дорожных фондах субъектов РФ, осуществляется финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования на территории РФ. Средства дорожных фондов не могут быть использованы на иные нужды. Дорожные фонды образуются за счет:

- налога на реализацию горюче-смазочных материалов;
- налога на пользователей автомобильных дорог;
- налога с владельцев транспортных средств;
- налога на приобретение автотранспортных средств.

Из перечисленных налогов первый полностью зачисляется в Федеральный дорожный фонд, второй распределяется между Федеральным и территориальными дорожными фондами, исходя из действующих ставок налогообложения, последние два налога целиком поступают в территориальные фонды субъектов Российской Федерации. В дорожные фонды могут направляться также неналоговые поступления, например, доходы от проведения займов, лотерей, продажи акций. Кроме того, в территориальные фонды зачисляются субвенции и дотации, выделяемые из Федерального дорожного фонда для развития сети автомобильных дорог, являющихся собственностью субъектов РФ.

Таблица 5.1.2

**Источники формирования доходов
Федерального дорожного фонда РФ на 1999 г.**

Источник дохода	Доход	
	сумма, млн. руб. ¹	в % к итогу
Остаток средств фонда на начало года	100,0	0,3
Налог на реализацию горюче-смазочных материалов	12 891,1	43,6
Налог на пользователей автомобильных дорог	16 014,1	54,2
Прочие налоговые и неналоговые поступления	550,8	1,9
Итого:	29 556,0	100,0

В число прочих налоговых и неналоговых поступлений, зачисляемых в Федеральный дорожный фонд, включаются:

¹ В ценах 1999 г.

- отчисления в размере 4% от суммы единого налога на вмененный доход;
- доходы от использования имущества федеральных автомобильных дорог;
- доходы от эксплуатации платных автомобильных дорог и сооружений на них;
- доходы от взимания сбора за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территориях иностранных государств, по федеральным автомобильным дорогам и др.

Средства Федерального дорожного фонда расходуются на содержание, ремонт, реконструкцию и строительство автомобильных дорог общего пользования, относящихся к федеральной собственности, а также на оказание финансовой поддержки территориальным дорожным фондам субъектов РФ в виде выделения субвенций и дотаций. За счет средств территориальных дорожных фондов осуществляется финансирование расходов дорожного хозяйства по объектам, являющимся собственностью субъектов РФ.

Фонд развития таможенной системы РФ. Согласно таможенному кодексу РФ (ст. 403) этот фонд образуется за счет доходов, полученных от реализации товаров, транспортных средств и иных предметов, обращенных в федеральную собственность на основании решений таможенных органов или судов по делам о контрабанде и иных преступлениях в сфере таможенного дела, таможенных сборов, штрафов и некоторых иных источников. Средства фонда используются на текущее содержание центрального аппарата Государственного таможенного комитета РФ, материальное обеспечение личного состава и его боевой подготовки, содержание испытательных научно-исследовательских объектов, ведомственных образовательных учреждений и объектов здравоохранения. В федеральном бюджете на 1999 год Фонд развития таможенной системы учтен в сумме 3 626,1 млн. руб. На его создание предусматривается отчислять 19,8% средств, поступающих от источников, установленных таможенным законодательством.

Федеральный фонд Министерства по налогам и сборам РФ и Федеральной службы налоговой полиции РФ. Указанный фонд формируется за счет 45% от суммы поступлений в федеральный бюджет и внебюджетные фонды налогов и других обязательных платежей, дополнительно взысканных налоговыми органами и органами налоговой полиции в результате проведения контрольной работы. При определении размера фонда средства, привлекаемые в федеральный бюджет в связи с применением к налогоплательщику финансовых санкций за нарушение налогового законодательства, не

учитываются. В составе федерального бюджета РФ на 1999 год фонд учтен в сумме 4635 млн. руб., которую предусматривается использовать на:

- содержание и развитие Министерства по налогам и сборам РФ — 4 135 млн. руб.;
- содержание и развитие Федеральной службы налоговой полиции РФ — 500 млн. руб.

Фонды воспроизводства минерально-сырьевой базы. Федеральный и территориальные фонды воспроизводства минерально-сырьевой базы образуются за счет отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, которые уплачивают пользователи недр, осуществляющие добычу всех видов полезных ископаемых, разведанных за счет государственных средств. Ставки отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы устанавливаются федеральным законом в виде процентной доли от стоимости фактически добытых полезных ископаемых. Действующие в настоящее время ставки определены Федеральным законом РФ от 30.12.95 г. № 224-ФЗ и составляют, например, по нефти и газу — 10%; по углю — 5%; по торфу — 3%; по железным и хромовым рудам — 3,7%; по цветным и редким металлам — 8,2%. Средства Федерального и территориальных фондов воспроизводства минерально-сырьевой базы расходуются, в основном, на геологическое изучение недр, геологоразведочные работы и на финансирование затрат управленческого характера.

Государственный фонд борьбы с преступностью. Формирование этого фонда осуществляется за счет следующих источников:

- 100% средств, полученных от реализации имущества, конфискованного по вступившим в законную силу решениям судов;
- 100% средств от реализации изъятого при проведении оперативно-розыскных мероприятий имущества, признанного бесхозным;
- 50% средств, взимаемых за выдачу лицензии на право продажи оружия и лицензии на приобретение оружия гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями;
- 15% средств от взыскания штрафов, налагаемых в административном порядке и по приговорам судов;
- добровольных взносов, благотворительных пожертвований, поступающих от предприятий, организаций, учреждений и физических лиц.

Средства фонда направляются на приобретение специальной техники, средств связи и распределяются Правительством РФ между

Министерством внутренних дел РФ, Федеральной службой безопасности РФ и Службой внешней разведки РФ.

Фонд управления, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов впервые появился в 1999 году. Он образуется за счет следующих источников:

- 100% средств, поступающих в виде платы за использование водных биологических ресурсов, взимаемой с российских и иностранных пользователей;
- 50% средств, взыскиваемых Федеральной пограничной службой при охране морских биологических ресурсов РФ, а также поступающих от реализации имущества, конфискованного в связи с нарушениями пограничного режима.

Средства фонда направляются на содержание пограничных органов, осуществляющих охрану водных биологических ресурсов РФ, на финансирование расходов Государственного комитета РФ по рыболовству (поддержка отраслевой науки, гидрометеорологическое обслуживание рыбохозяйственной деятельности, содержание органов рыбоохраны и рыборазведения и др.), а также на оказание государственной финансовой помощи рыбной отрасли и прибрежным регионам РФ.

Федеральный фонд восстановления и охраны водных объектов создан в 1999 году. Он формируется за счет отчислений 29% средств от суммы платы за пользование водными объектами, зачисляемой в доходы федерального бюджета. Круг плательщиков и порядок взимания платы регламентируются Федеральным законом РФ «О плате за пользование водными объектами» от 6.05.98 г. № 71-ФЗ. Сумма платы в соответствии с названным законом в размере 40% зачисляется в федеральный бюджет, а в остальной части поступает в бюджеты субъектов РФ. Средства целевого бюджетного Федерального фонда восстановления и охраны водных объектов предусматривается использовать на следующие цели:

- реконструкцию и капитальный ремонт гидротехнических сооружений, находящихся в федеральной собственности;
- строительство объектов инженерной защиты от наводнений;
- приобретение технологического оборудования, необходимого для обеспечения гидротехнических сооружений;
- нормативное, информационное, техническое и методическое обеспечение процесса управления использованием и охраной водных объектов.

Экологические фонды. В соответствии с Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.1991 г. № 2060-1 создана система государственных экологических фондов, включаю-

шая в себя Федеральный экологический фонд, фонды субъектов РФ и местные фонды. Эти фонды предназначены для решения неотложных природоохранных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и для других нужд. Они образуются за счет средств, поступающих от предприятий, учреждений, организаций, граждан РФ, а также иностранных юридических и физических лиц. На создание экологических фондов направляются следующие доходы:

- плата за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, за размещение отходов и другие виды загрязнений;
- суммы, полученные по искам о возмещении вреда, и штрафы за экологические правонарушения;
- выручка от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, незаконно добытой с их помощью продукции;
- доходы, полученные в виде дивидендов, процентов по вкладам, банковским депозитам, от долевого участия средств фондов в деятельности предприятий и иных юридических лиц;
- сумма поступлений в иностранной валюте от иностранных юридических и физических лиц.

Средства, поступающие от предприятий и граждан, аккумулируются в субъектах РФ на счете их экологического фонда и затем распределяются следующим образом:

- 60% направляется на реализацию городских и районных природоохранных предприятий с зачислением соответствующих сумм на счета городских, районных экологических фондов;
- 30% остаются в распоряжении экологического фонда субъекта РФ;
- 10% перечисляются в Федеральный экологический фонд РФ на финансирование природоохранных мероприятий федерального значения.

Средства экологических фондов расходуются на:

- оздоровление окружающей природной среды;
- воспроизводство природных ресурсов;
- научные исследования;
- внедрение экологически чистых технологий;
- строительство очистных сооружений;
- выплату компенсационных сумм гражданам в порядке возмещение вреда, причиненного здоровью загрязнением окружающей природной среды;
- иные цели, связанные с природоохранной деятельностью.

Экологические фонды становятся все более заметным дополнением бюджетных ассигнований, выделяемых на осуществление

мероприятий по охране окружающей природной среды. Так, в федеральном бюджете на 1999 г. средства Федерального экологического фонда почти на 60% превышают сумму бюджетных ассигнований, предусмотренных на природоохранные цели.

Таким образом, целевые бюджетные фонды по существу являются инструментом, с помощью которого обеспечивается мобилизация средств на финансирование определенных бюджетных расходов.

Контрольные вопросы:

- 1. Дайте определение целевых бюджетных фондов.*
- 2. Какие целевые бюджетные фонды включаются в консолидированный бюджет РФ?*
- 3. Назовите источники формирования и направления использования дорожных фондов.*
- 4. Укажите источники формирования и виды расходов, осуществляемых за счет средств фондов воспроизводства минерально-сырьевой базы.*
- 5. Приведите источники образования и направления использования средств других целевых бюджетных фондов.*

5.2. Виды, структура доходов и расходов социальных внебюджетных фондов

Реформирование системы финансов Российской Федерации, начатое в 90-х годах, привело к появлению нового звена общегосударственной системы финансов — внебюджетных фондов. Особое значение среди них имеют социальные внебюджетные фонды. Спецификой внебюджетных фондов является четкое закрепление доходных источников и, как правило, строго целевое использование средств.

Источники формирования внебюджетных фондов: специальные налоги и сборы; ассигнования из федерального, региональных и местных бюджетов; специальные займы; добровольные поступления. Средства могут поступать также за счет капитализации части временно свободных средств внебюджетных фондов (покупка ценных бумаг, инвестирование).

По срокам действия специальные фонды подразделяются на постоянные и временные, которые прекращают свое существование после выполнения возложенных на них задач.

По принадлежности — на государственные, межгосударственные, местные фонды.

Наибольшее значение среди межгосударственных фондов имеют Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития, Бюджет Европейского содружества (ЕС) и др.

По целям различают: социальные фонды; фонды личного и имущественного страхования; экономические; кредитные; научно-исследовательские; инвестиционные; экологические и другие фонды.

В истории развития системы финансов в России не было опыта создания целевых внебюджетных фондов. Впервые они стали создаваться в Российской Федерации в период перехода страны на новые экономические отношения по Закону РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 г. № 1734-1. Ведущую роль заняли социальные внебюджетные фонды. При создании системы социальных внебюджетных фондов ставилась задача «разгрузить» бюджет от существенной доли социальных расходов, которые в рамках бюджета финансировались с большим напряжением. Одновременно с социальными создаются многочисленные иные внебюджетные фонды. Впоследствии Правительство РФ принимает решение о консолидации их в бюджет, при этом сохраняется определенная автономность фондов. Они включаются в бюджет отдельными статьями, т.е. трансформируются в целевые бюджетные фонды.

Социальные фонды сохранили статус внебюджетных. В состав государственных социальных внебюджетных фондов Российской Федерации в настоящее время входят:

- Пенсионный фонд РФ;
- Фонд социального страхования РФ;
- Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования РФ;
- Государственный фонд занятости населения РФ.

Эти фонды аккумулируют средства для реализации важнейших социальных гарантий — государственного пенсионного обеспечения, поддержки в сфере занятости, оказания бесплатной медицинской помощи, поддержки в случае потери трудоспособности, во время отпуска по беременности и родам, санаторно-курортного обслуживания и т.д. Социальные внебюджетные фонды, за исключением Государственного фонда занятости населения РФ, являются самостоятельными финансово-кредитными учреждениями. Однако самостоятельность эта имеет свои особенности, существенно отличается от экономической и финансовой самостоятельности государственных, акционерных, кооперативных, частных предприятий и организаций. Внебюджетные социальные фонды организуют процессы мобилизации и использования средств в

размерах и на цели, регламентированные государством. Государство определяет уровень страховых платежей, принимает решение об изменениях структуры и уровня денежных социальных выплат.

Сложная экономическая ситуация в стране, отсутствие опыта в организации функционирования внебюджетных фондов, прозрачности и серьезного контроля за поступлением и использованием их средств; применение недостаточно обоснованных тарифов страховых взносов привели к тому, что в государственных внебюджетных социальных фондах сложилась неблагоприятная ситуация. В настоящее время они имеют большие долги по социальным выплатам населению. Наиболее тяжелое положение у Пенсионного фонда РФ и Государственного фонда занятости населения РФ. Причиной этого явилось то, что у российских внебюджетных социальных фондов последние пять лет практически не было бюджетов. Они принимались по истечении того срока, на который составлялись. Поэтому утверждение Государственной Думой Закона РФ от 30.03.99 г. № 56-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год» и его вступление в силу имеет особое значение. Наличие бюджета означает, что социальные деньги будут распределяться по строго определенным правилам.

Пенсионный фонд РФ — крупнейший из внебюджетных социальных фондов. Он введен в действие с 1 января 1992 г. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1. Бюджет Пенсионного фонда сегодня в России — второй по величине после федерального. Основным источник доходов Пенсионного фонда РФ — *страховые взносы работодателей и работающих* (см. табл. 5.2.1). Работодатели ежемесячно уплачивают страховые взносы одновременно с получением в банках и иных кредитных организациях средств на выплаты работникам за истекший месяц. В таком же порядке работодатели начисляют и уплачивают обязательные страховые взносы с работников, включая работающих пенсионеров. Страховые взносы в Пенсионный фонд РФ начисляются на все виды заработка (дохода) в денежной или натуральной форме независимо от источника их финансирования, в том числе штатных, нештатных, сезонных и временных работников, а также работающих по совместительству или выполняющих разовые, случайные и кратковременные работы. Перечень выплат, на которые не начисляются страховые взносы в Пенсионный фонд РФ, утверждает Правительство РФ.

Таблица 5.2.1

Доходы Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 г.¹

Вид дохода	Сумма, тыс. руб.	Удельный вес, %
Всего на год:	244 495 895,6	100,00
в том числе:		
Страховые взносы	183 288 773,4	74,97
Мобилизация просроченной задолженности плательщиков страховых взносов в фонд	15 200 000,0	6,22
Средства федерального бюджета, передаваемые фонду на выплаты государственных пенсий и пособий	17 700 000,0	7,23
Средства, возмещаемые Государственным фондом занятости населения РФ	300 000,0	0,12
Прочие поступления	1 750 000,0	0,72
Другие доходы, направляемые на погашение задолженности по выплатам государственных пенсий и пособия за 1998 г.	26 257 122,2	10,74

Основными задачами Пенсионного фонда РФ как самостоятельного финансово-кредитного учреждения являются аккумуляция страховых взносов и расходование средств фонда в соответствии с действующим законодательством. Уплата страховых взносов в Пенсионный фонд РФ носит обязательный характер, они отнесены к числу первоочередных платежей и включаются в себестоимость продукции (работ, услуг). Порядок уплаты и тарифы страховых взносов работодателями и гражданами в фонд устанавливаются ежегодно законодательством РФ по представлению его правления. Для различных категорий плательщиков установлены страховые взносы в следующих размерах:

- 28% — для работодателей (предприятий, учреждений, организаций), для граждан, использующих труд наемных работников;
- 20,6% — для работодателей — организаций, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции, а также для предприятий, учреждений, организаций, выплачивающих авторские гонорары, для крестьянских (фермерских) хозяйств, об-

¹ Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год» от 30.03.1999 г. № 56-ФЗ.

щин коренных малочисленных народов Севера; для индивидуальных предпринимателей, занимающихся частной практикой; для адвокатов; для индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения;

- 14% — для работодателей — организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации;
- 1% — для работающих граждан.

Особую сложность представляет определение обоснованных тарифов взносов во внебюджетные фонды, и в Пенсионный фонд РФ в частности. В целом ряде стран существует очень высокая норма пенсионного накопления. Особое место среди этих стран занимает Сингапур, который первым в мире ввел обязательную накопительную пенсионную систему. Все пенсионные накопления в Сингапуре производятся за счет регулярных взносов работников и их работодателей по весьма значительной ставке — 40% заработной платы (половину вносят работодатели и половину — сами работники).

В доходы бюджета Пенсионного фонда РФ, кроме обязательных взносов, поступают также:

- средства федерального бюджета, направляемые через Пенсионный фонд РФ на целевое финансирование выплаты государственных пенсий и пособий;
- средства Фонда социального страхования РФ;
- свободные средства Государственного фонда занятости населения РФ;
- средства, возмещаемые Государственным фондом занятости населения РФ по расходам на выплату досрочных пенсий безработным гражданам;
- доходы от обслуживания счетов Пенсионного фонда РФ банками;
- пени и финансовые санкции;
- добровольные взносы юридических и физических лиц.

Кроме того, доходы могут поступать за счет капитализации части временно свободных средств фонда (покупка ценных бумаг, инвестирование). При отсутствии у Пенсионного фонда РФ собственных средств на финансирование выплаты пенсий могут направляться полученные в банках кредиты и краткосрочные ссуды из местного бюджета.

В целях обеспечения стабильного поступления доходов и целевого расходования средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, снижения задолженности организа-

ций, финансируемых за счет федерального бюджета, в 1998 г. принят Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по снижению финансовой задолженности федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов» от 29.05.98 г. № 609. В соответствии с указом государственным внебюджетным фондам (кроме Пенсионного фонда РФ) запрещено привлечение заемных средств путем выпуска ценных бумаг, получения кредитов и займов. К сожалению, задолженность плательщиков страховых взносов в ПФ имеет хронический характер. На 1 января 1999 г. она составила 129 284,5¹ млн. руб., или 53% всех ожидаемых доходов фонда. Наибольшие суммы задолженности по страховым взносам приходятся на предприятия машиностроения и металлообработки, строительные отрасли, агропромышленного комплекса, металлургии и угольной промышленности. Министерство по налогам и сборам РФ в порядке эксперимента в 1999 г. решило самостоятельно собирать взносы в Пенсионный фонд, Фонды социального страхования, занятости и обязательно медицинского страхования в Башкирии, Хабаровском крае и Орловской области. Подобный опыт есть и в международной практике, где налоговые органы собирают взносы на социальные нужды (США, Швеция, Канада, Нидерланды, Финляндия, Норвегия).

Финансовое положение Пенсионного фонда РФ вызывает серьезные опасения. Для достижения бездефицитности бюджета Пенсионного фонда РФ в 1999 г. среди доходов, направляемых на погашение задолженности по выплатам государственных пенсий и пособий за 1998 г., предусмотрены в порядке исключения поступления средств Федерального дорожного фонда и Федерального фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы, а также средств, вырученных от реализации продовольствия в соответствии с постановлением Правительства РФ «О поставках и порядке реализации сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров, поступающих в первом полугодии 1999 г. в соответствии с соглашениями с Правительством США и Европейским Союзом» от 05.02.99 г. № 130.

Средства Пенсионного фонда РФ направляются на выплату: государственных пенсий (по возрасту, за выслугу лет, при потере кормильца); пенсий по инвалидности, военнослужащим; компенсации пенсионерам; материальной помощи престарелым и инвалидам; пособий: на детей в возрасте от 1,5 до 6 лет, одиноким матерям; на детей, инфицированных вирусом иммунодефицита; по-

¹ Известия. 1999. 19 марта. С. 2.

страдавшим от аварии на Чернобыльской АЭС и др. выплаты. За счет средств Пенсионного фонда РФ финансируются также различные программы по социальной поддержке инвалидов, пенсионеров, детей и осуществляются единовременные денежные выплаты.

Выплаты государственных пенсий и пособий занимают наибольший удельный вес в общем объеме расходов Пенсионного фонда РФ. Наряду с ними осуществляются целевые выплаты государственных пенсий и пособий на возвратной основе из федерального бюджета и беспроцентного кредита Центрального банка РФ. К ним относятся:

- пенсии и пособия военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, их семьям;
- социальные пенсии;
- выплаты социальных пособий на погребение;
- расходы на предоставление льгот по пенсионному обеспечению граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- расходы на повышение пенсий участникам Великой Отечественной войны и вдовам военнослужащих;
- расходы на выплаты государственных пенсий гражданам, выехавшим на постоянное место жительства за границу;
- расходы на доставку и пересылку указанных видов государственных пенсий.

В бюджете Пенсионного фонда РФ на 1999 г. на эти цели предусмотрены расходы в сумме 17 652,2765 млн. руб. (см табл. 5.2.2).

Серьезной проблемой в деятельности Пенсионного фонда является наличие крупной задолженности населению по пенсионным выплатам. На 1 марта 1999 г. она составила 24,5 млрд. руб. и сократилась по сравнению с октябрём 1998 г. лишь на 6 млрд. руб.¹ Погашение долгов Пенсионного фонда РФ и увеличение пенсий объявлены приоритетами политики российского правительства на 1999 год. В течение года предполагается дважды проиндексировать пенсии: на 12% с 1 мая и еще на 15% — с 1 ноября. На эти цели из Пенсионного фонда РФ предусматривается направить не менее 25 млрд. руб. бюджета Фонда, а также дополнительные доходы по страховым взносам.

¹ Известия. 1999. 19 марта. С. 2.

Таблица 5.2.2

Расходы Пенсионного фонда РФ на 1999 год¹

Вид расхода	Сумма, млн. руб.	Удельный вес, %
Всего на год:	244 495,9	100,00
в том числе:		
Выплаты государственных пенсий и пособий,	240 622,6	98,42
из них:		
погашение задолженности по выплатам пенсий за 1998 г.	26 257,1	10,74
Содержание органов управления Фонда	2 060,0	0,85
Расходы на обслуживание временно привлеченных кредитов	0,5	0,20
Возврат заимствованных средств Фонда социального страхования РФ	0,5	0,20
Прочие расходы	0,8	0,33

Министерство труда и социального развития РФ рассматривает вариант введения в России единой ставки пенсии. Одинаковая для всех пенсия — это крайняя мера, осуществляемая в целях защиты наименее обеспеченных граждан. Через это прошли пенсионеры Грузии, Болгарии, ряда других стран. Чем благополучнее экономика, тем выше пенсии и тем больше их дифференциация, так уже происходит в большинстве стран бывшего социалистического лагеря. Единый размер пенсии имеет только одну положительную сторону. Таким образом власти пытаются спасти значительную часть населения от окончательного обнищания.

Еще несколько лет назад в России наблюдался позитивный сдвиг в соотношении средней пенсии и средней заработной платы: с 26% в 1992 г. до 35-39% в 1997 г.² Однако эта тенденция была достигнута за счет резкого сокращения дифференциации в размерах пенсий. В настоящее время дифференциация максимальной и минимальной пенсии составляет 1,5:1 вместо 3:1 по законодательству. Вследствие этого заработная плата практически не играет ро-

¹Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год» от 30.03.1999 г. № 56-ФЗ.

²Программа пенсионной реформы в Российской Федерации // Российская газета. 1998. 26 мая.

ли при исчислении размера пенсии, и у населения ослабили стимулы к «зарабатыванию» пенсии. Правительство РФ намерено проводить индексации, касающиеся прежде всего тех, у кого минимальные пенсии. А это значит, что после их проведения пенсии будут уравнены. Теряется весь смысл стажа, высоких заработков и должностей. Финансовое положение страны ставит ее и всех граждан на грань выживания. Программа пенсионной реформы РФ, утвержденная в мае 1998 г., в долгосрочной перспективе предусматривает переход от действующей *распределительной* системы пенсионного обеспечения к *смешанной*. Этому должна способствовать реализация Федерального закона РФ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» от 01.04.96 г. № 27-ФЗ. С 2000 г. работающие должны были часть своих пенсионных взносов отчислять в накопительную систему и тем самым с ранних лет зарабатывать себе на старость. Теперь все эти планы отодвигаются на неопределенный срок.

В сложившихся условиях особое значение приобретают *негосударственные пенсионные фонды* (НПФ), которые призваны обеспечивать дополнительное пенсионное страхование, осуществляемое за счет добровольных взносов работников и работодателей. НПФ пока не стали серьезной альтернативой традиционной пенсионной системе, но имеют устойчивый рост. Наибольшее количество НПФ появилось в России в 1996 г. По данным Инспекции НПФ за 1997 г. совокупные активы российских негосударственных пенсионных фондов удвоились, что делает их самым быстрорастущим финансовым институтом в России. Основу российской негосударственной пенсионной системы составляет относительно небольшое число фондов, созданных крупнейшими промышленными и финансовыми структурами. Эти фонды с первых дней обладали большими активами и имели четкую стратегию развития. За последние два года в стране появились практически все *виды* известных в мире *НПФ*: *корпоративные, банковские, отраслевые, региональные, открытые*. Наблюдается концентрация пенсионных активов в руках нескольких фондов: на долю 26 крупнейших корпоративных НПФ пришлось в 1997 г. 86,8%¹ всех активов. Это означает, что в ближайшие годы развитие системы негосударственного пенсионного обеспечения будет в основном связано с крупными финансово-промышленными группами.

Фонд социального страхования РФ призван способствовать материальному обеспечению лиц, по ряду причин не участвующих в

¹ Эксперт. 1998. № 17. С. 7.

трудовом процессе. Он действует в соответствии с Указом Президента РФ «О Фонде социального страхования Российской Федерации» от 07.08.92 г. № 822 и Положением о Фонде социального страхования РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ «О Фонде социального страхования Российской Федерации» от 12.02.94 г. № 101. Фонд социального страхования РФ управляет средствами государственного социального страхования РФ. Денежные средства Фонда являются государственной собственностью, не входят в состав бюджетов соответствующих уровней, других фондов и изъятию не подлежат. Бюджет Фонда социального страхования РФ и отчет о его исполнении утверждаются Правительством РФ, а бюджеты региональных и центральных отраслевых отделений фонда, отчеты об их исполнении, после рассмотрения правлением Фонда социального страхования, утверждаются его председателем. Основными задачами Фонда социального страхования являются:

- обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при рождении ребенка, на погребение, санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей, а также другие цели государственного социального страхования, предусмотренные законодательством;
- участие в разработке и реализации государственных программ по охране здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования;
- осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость Фонда социального страхования;
- разработка совместно с Министерством труда РФ и Министерством финансов РФ предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование;
- организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования;
- сотрудничество с аналогичными фондами других государств и международными организациями по вопросам социального страхования.

Механизм формирования и использования преобладающей части средств Фонда позволяет около 70% средств оставлять в распоряжении плательщиков.

Средства Фонда социального страхования РФ образуются за счет:

- страховых взносов работодателей (администрации предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности);
- страховых взносов граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью и обязанных уплачивать взносы на социальное страхование в соответствии с законодательством;
- страховых взносов граждан, осуществляющих трудовую деятельность на иных условиях и имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в Фонд социального страхования;
- доходов от инвестирования части временно свободных средств Фонда социального страхования в ликвидные государственные ценные бумаги и банковские вклады. Помещение этих средств в банковские вклады производится в пределах средств, предусмотренных в бюджете Фонда социального страхования на соответствующий период;
- добровольных взносов граждан и юридических лиц, поступлений иных финансовых средств, не запрещенных законодательством;
- ассигнований из федерального бюджета РФ на покрытие расходов, связанных с предоставлением льгот (пособий и компенсаций) лицам, пострадавшим вследствие аварии на Чернобыльской АЭС или радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения и их последствий, а также в других, установленных законом случаях;
- прочих доходов.

Основу доходов бюджета Фонда социального страхования РФ составляют страховые взносы. Их доля в структуре всех доходов около 90%. Тариф страховых взносов в Фонд социального страхования РФ для работодателей — организаций и граждан (физических лиц), осуществляющих прием на работу по трудовому договору, установлен в размере 5,4% выплат в денежной и (или) натуральной форме, начисленных в пользу работников по всем основаниям независимо от источников финансирования, за исключением договоров гражданско-правового характера.

В расходах бюджета Фонда социального страхования РФ основной удельный вес приходится на выплаты пособий. Так, 1996 г. на выплаты всех видов пособий было направлено 19 220 млрд. руб.¹ (в ценах 1997 г.), или 71,68% всех его расходов.

¹ Российский статистический ежегодник. 1997. С. 526.

Контроль за полнотой и своевременностью начисления и уплаты страхователями страховых взносов и иных платежей осуществляется Фондом социального страхования РФ совместно с Министерством по налогам и сборам РФ, а за правильным и рациональным расходованием этих средств на предприятиях — вышеназванным фондом с участием профессиональных союзов. Фонд социального страхования РФ, также как и Пенсионный фонд РФ, имеет значительную задолженность по выплатам населению. В 1997 г. гражданам, получающим единое ежемесячное пособие на ребенка, другие виды социальных пособий и материальной помощи, финансируемые из его средств, недоплатили 1 215 млн. руб.¹, то есть 54% общей суммы. При этом величина переходящих остатков к началу 1998 г. превысила долги по выплатам населению в 2,3 раза. Существенными недостатками многих социальных выплат являются отсутствие адресности выплат и зависимости величины тарифа от состояния условий труда, соблюдения техники безопасности, уровня заболеваемости, ряда других факторов. Вследствие этого у работодателя отсутствует экономическая заинтересованность к снижению страховых рисков и в обеспечении безопасных условий труда. Кроме того, достаточно распространенной является практика изъятия средств из социальных фондов «на текущие нужды», приводящая к возникновению и росту задолженности фондов.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ занимает значительное место в структуре социальных внебюджетных фондов. Система медицинского страхования была принята законом РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 28 июня 1991 года № 1499-1, который был введен в полном объеме с 1 января 1993 года. Обязательное медицинское страхование является составной частью государственного социального страхования и призвано обеспечить гражданам Российской Федерации равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи, предоставляемой за счет средств обязательного медицинского страхования в объемах и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

Основными задачами Федерального фонда обязательного медицинского страхования являются:

- обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования в субъектах РФ, т.е. выравни-

¹Финансовые известия. 1998. 30 июня. С. 5.

нивание условий деятельности территориальных фондов по финансированию программ обязательного медицинского страхования;

- обеспечение реализации Закона РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 28.06.91 г. № 1499-1;
- обеспечение предусмотренных законодательством РФ прав граждан в системе обязательного медицинского страхования;
- участие в разработке и осуществлении государственной финансовой политики в области обязательного медицинского страхования;
- разработка и осуществление комплекса мероприятий по обеспечению финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования и созданию условий для выравнивания объема и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации.

Финансовые средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности РФ; не входят в состав бюджетов, других фондов; изъятию не подлежат.

Финансовые средства Фонда обязательного медицинского страхования образуются за счет:

- части страховых взносов предприятий, организаций, учреждений и иных хозяйствующих субъектов, независимо от форм собственности, на обязательное медицинское страхование в размерах, устанавливаемых законодательством РФ;
- взносов территориальных фондов на реализацию совместных программ, выполняемых на договорных началах;
- ассигнований из федерального бюджета на выполнение республиканских программ обязательного медицинского страхования;
- добровольных взносов юридических и физических лиц;
- доходов от использования временно свободных финансовых средств Федерального фонда;
- нормированного страхового запаса финансовых средств Федерального фонда;
- поступлений иных финансовых средств, не запрещенных законодательством РФ.

Финансовые средства в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ перечисляются предприятиями, организациями, учреждениями и иными хозяйствующими субъектами

независимо от форм собственности в соответствии с Положением о порядке уплаты страховых взносов в Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Тариф взносов в Фонд обязательного медицинского страхования составляет 3,6% к денежной и натуральной форме выплат, начисленных по всем основаниям, независимо от источника финансирования, включая вознаграждения по договорам гражданско-правового характера, из них:

- 0,2% — в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ;
- 3,4% — в территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

За неработающих граждан (детей, учащихся и студентов дневной формы обучения, пенсионеров, зарегистрированных безработных) платят органы исполнительной власти с учетом территориальных (базовых) программ обязательного медицинского страхования в пределах средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на здравоохранение. «Перечень заболеваний, видов, объемов и условий оказания медицинской помощи, входящих в федеральную программу государственных гарантий» утверждает приказом Минздрава РФ. В соответствии с ним граждане России не обязаны платить за скорую неотложную помощь при плановой госпитализации. Право на получение этого объема медицинских услуг бесплатно граждане приобретают после вручения им страховой полиса. К сожалению, программа исходит не из потребностей населения в медицинской помощи и финансовых возможностей людей, а из жестких ограничений в объеме финансовых ресурсов, что влечет за собой существенное снижение количества койко-дней пребывания больных в стационаре и фактически не гарантирует бесплатного обеспечения дорогостоящими видами медицинской помощи.

Основу доходов Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ составляют страховые взносы — свыше 95% общего объема доходов (см. табл. 5.2.3). Его средства используются на следующие мероприятия:

- оплату медицинских услуг, предоставляемых гражданам;
- финансирование целевых медицинских программ;
- подготовку и переподготовку специалистов;
- развитие медицинской науки;
- улучшение материально-технического обеспечения здравоохранения и другие цели.

**Доходы Федерального фонда обязательного
медицинского страхования РФ за 1994—1997 гг.¹**

Вид дохода	1994		1995		1996		1997	
	Сум- ма, млрд. руб. ²	Удель- ный вес, %	Сум- ма, млрд. руб. ²	Удель- ный вес, %	Сум- ма, млрд. руб. ²	Удель- ный вес, %	Сум- ма, млрд. руб.	Удель- ный вес, %
Остаток средств на начало года	26	—	14	—	9	—	57	—
Поступление	274	100,0	512	100,0	846	100,0	1 102	100,0
в том числе:								
Страховые взносы	258	94,16	507	99,02	810	95,74	1 085	98,46
Доходы от использова- ния банком временно свободных средств	11	4,02	5	0,98	13	1,54	6	0,54
Возврат ранее раз- мещенных временно свободных средств	5	1,82	—	—	23	2,72	11	1,00
Прочие доходы	—	—	—	—	—	—	—	—

Основная сумма расходов — это субвенции на выравнивание условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования и финансирование целевых программ в рамках обязательного медицинского страхования. Распределение субвенций территориальным фондам обязательного медицинского страхования осуществляется в соответствии с Положением о

¹ Российский статистический ежегодник. 1997. С. 527; Федеральный закон «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 1997 год» от 03.03.1999 г. № 44-ФЗ.

² В ценах 1997 г.

порядке предоставления Фондом субвенций территориальным фондам обязательного медицинского страхования субъектов РФ. Кроме того, используется методика комплексной оценки территории и деятельности системы обязательного медицинского страхования субъекта РФ для обоснования потребности в субвенциях Фонда. Положение и методика утверждены приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования «Об обеспечении целевого и рационального использования средств системы обязательного медицинского страхования» от 07.08.97 г. № 71.

Все годы существования этот фонд имеет переходящий остаток средств на начало следующего года. Например, на 1 января 1998 г. он составил 57 333,7 млн. руб. В России есть регионы, которые еще не ввели обязательное медицинское страхование. Там взносы от работодателей попадают в общий бюджетный котел, а не в фонд, как требует федеральный закон. Система обязательного медицинского страхования прекрасно работает в Германии, Швеции и признана во всем мире. Но она должна иметь многоуровневую структуру финансирования. Основную массу денег должен обеспечивать работодатель, поскольку он первый заинтересован в здоровье работников.

Таблица 5.2.4

Расходы бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ за 1994—1997 гг.¹

Вид расхода	1994		1995		1996		1997	
	Сумма, млрд. руб. ²	Удельный вес, %	Сумма, млрд. руб. ²	Удельный вес, %	Сумма, млрд. руб. ²	Удельный вес, %	Сумма, млрд. руб. ²	Удельный вес, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Всего за год, в том числе:	286	100,0	516	100,0	798	100,0	1146	100,0
Субвенции территориальным фондам и другим учреждениям	116	40,56	287	55,62	660	82,71	947	82,64

¹Российский статистический ежегодник. 1997. С. 527; Федеральный закон «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 1997 год» от 03.03.1999 г. № 44-ФЗ.

²В ценах 1997 г.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Научные исследования в области обязательного медицинского страхования	—	—	—	—	3	0,38	4	0,35
Содержание исполнительной дирекции	4	1,40	11	2,13	17	2,13	20	1,75
Мероприятия по подготовке специалистов для системы обязательного медицинского страхования	—	—	—	—	4	0,50	4	0,35
Компьютеризация системы обязательного медицинского страхования	19	6,64	26	5,04	21	2,63	25	2,18
Целевое финансирование МТС ¹ учреждений здравоохранения	—	—	44	8,53	69	8,65	108	9,43
Проведение региональных совещаний	—	—	—	—	1	0,12	1	0,09
Прочие расходы	134	46,85	138	26,74	—	—	2	0,16

Контроль за рациональным и эффективным использованием средств Фонда обязательного медицинского страхования РФ приобретает особое значение в современных условиях, так как реальный бюджет системы здравоохранения на 1999 г почти вдвое меньше прошлогоднего.

¹ Материально-техническое обеспечение — прим. авт.

Государственный фонд занятости населения РФ предназначен для финансирования мероприятий, связанных с разработкой и реализацией государственной политики занятости населения. Он образован в соответствии с Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 г. № 1032-1. Средства Фонда занятости населения РФ являются федеральной государственной собственностью РФ и находятся в оперативном управлении и распоряжении Государственного комитета РФ по занятости населения и подведомственных ему территориальных органов федеральной службы занятости населения (кроме районных в городах). Средства Фонда занятости населения РФ не входят в состав федерального бюджета РФ, бюджетов национально-государственных и административно-территориальных образований РФ, других фондов, изъятию не подлежат. Порядок образования и расходования средств определяется Положением о Государственном фонде занятости, утвержденным Верховным Советом РФ 08.06.1993 г. Федеральная часть Фонда занятости населения РФ формируется за счет:

- отчислений из фондов занятости, формируемых в республиках в составе РФ, автономной области, автономных округах, краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге, в части обязательных страховых взносов работодателей и работающих граждан;
- ассигнований из федерального бюджета РФ;
- доходов от размещения средств федеральной части Фонда занятости населения РФ на депозитных счетах в учреждениях Центрального банка РФ;
- приобретения краткосрочных государственных ценных бумаг;
- учредительской (соучредительской) деятельности организаций и учреждений, непосредственно способствующих функционированию службы занятости;
- кредитных вложений предприятиям и организациям, осуществляющим по договорам профессиональную подготовку и переподготовку безработных граждан с последующим их обязательным трудоустройством;
- добровольных взносов предприятий, организаций, учреждений, общественных организаций и граждан;
- прочих поступлений.

Работодатели производят отчисления в Государственный фонд занятости населения РФ в размере 1,5% к денежной и натуральной форме выплат, начисленных по всем основаниям, независимо от источника финансирования, включая вознаграждение по

договорам гражданско-правового характера. Основа доходов Фонда занятости населения РФ — страховые взносы работодателей. В 1997 г. платежи предприятий и организаций составили 90% доходов Государственного фонда занятости населения РФ, 85% — Пенсионного фонда РФ и 62% — доходов консолидированного бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ. При этом имеет место систематическое нарушение финансовой дисциплины при уплате страховых взносов, что ведет к увеличению числа территорий, нуждающихся в дотациях. Задолженность работодателей фонду занятости превысила 3,5 трлн. руб. (в масштабе цен 1997 г.)¹.

Средства фонда занятости направляются на:

- мероприятия по профориентации, профессиональной подготовке и переподготовке безработных граждан, включая содержание (аренду) учебных заведений и выплату стипендий обучающимся по направлению органов службы занятости;
- организацию общественных работ;
- выплаты пособий по безработице; компенсаций материальных затрат безработным гражданам в связи с их добровольным переездом в другую местность по предложению службы занятости; оказание материальной и иной помощи членам семьи безработного, находящимся на его иждивении, а также гражданам, потерявшим право на пособие по безработице в связи с истечением установленного законодательством срока его выплаты;
- оплату периода временной нетрудоспособности безработным гражданам;
- возмещение затрат Пенсионному фонду РФ в связи с назначением досрочных пенсий безработным;
- мероприятия по сохранению, созданию дополнительных или новых рабочих мест, по созданию специализированных рабочих мест (производств) для граждан, особо нуждающихся в социальной защите; по развитию предпринимательской деятельности безработных граждан. Указанные расходы производятся как в порядке прямого инвестирования, так и на условиях кредитования согласно заключенным договорам;
- расходы по анализу рынка труда, расходы в связи с разработкой баланса трудовых ресурсов и программ занятости, включая мероприятия по социальной защищенности различных групп населения;

¹ Финансовые известия. 1997. 10 июля. С. 6.

- создание и содержание информационных систем рынка рабочей силы и разработку их программного обеспечения, включая приобретение технических средств;
- осуществление информационно-справочной и рекламно-издательской деятельности по вопросам занятости населения;
- научно-исследовательские работы по проблемам занятости населения;
- организацию международного сотрудничества в решении проблем занятости населения, включая вопросы трудовой деятельности граждан РФ за рубежом и иностранных граждан на территории Российской Федерации;
- содержание органов службы занятости и ревизионных комиссий, включая расходы на социально-бытовое и медицинское обслуживание работников по нормам и нормативам, принятым для структурных подразделений соответствующих исполнительных органов власти;
- подготовку и повышение квалификации кадров органов службы занятости и содержание учебно-методической базы;
- издание нормативных и методических материалов, а также бланочной продукции общероссийского образца и обеспечение ими органов службы занятости;
- проведение семинаров, совещаний и других организационно-методических мероприятий.

Наибольший удельный вес в расходах Государственного фонда занятости населения РФ занимают выплата пособий и материальная помощь, финансирование материальной поддержки лиц, признанных безработными, содержание службы занятости и прочие расходы. У Государственного фонда занятости населения РФ наиболее тяжелое положение по сравнению со всеми внебюджетными социальными фондами. В первые годы своего существования доходы бюджета фонда почти в два раза превышали расходы. Однако, в 1996 г. после снижения тарифа страховых взносов в него с 2% до 1,5% фонда оплаты труда Государственный фонд занятости населения РФ перестал выполнять обязательства по социальным выплатам населению. К началу 1998 г. задолженность Государственного фонда занятости населения РФ по выплатам населению (пособия по безработице и материальная помощь, досрочные пенсии, стипендии) составляла 2 767 млн. денонмированных рублей, или более половины всех фактически профинансированных расходов по этой статье¹.

¹ Финансовые известия. 1998. 30 июля. С. 5.

В результате августовского кризиса 1998 г. численность работающих в России сократилась в 1998 г. на 1,1 млн. человек. Число безработных увеличилось до 8,9 млн. человек.¹ Согласно информации Министерства труда и социального развития РФ, на сегодняшний день в экономике страны заняты 63,3 млн. человек², прогнозируется дальнейшее повышение численности безработных по отношению ко всему экономически активному населению с 12 до 12,7%. В службе занятости, по данным министерства, на конец 1998 г. было зарегистрировано 1,9 млн. человек, или 2,7% экономически активного населения. Среди официально зарегистрированных безработных 64,6% женщин. Средняя продолжительность поиска работы — 7-8 месяцев³. Российская статистика пока не фиксирует неполную занятость. По оценкам специалистов, в России она составляет 18-20%.

Для повышения эффективности использования средств внебюджетных социальных фондов необходимо: совершенствование правовой основы, регламентирующей юридический статус социальных внебюджетных фондов, процессы формирования и использования их средств; реформирование Пенсионного и других социальных внебюджетных фондов в плане источников доходов и методики их исчисления; проведение политики большей прозрачности фондов и ответственности за целевое использование средств; усиление государственного контроля за использованием средств внебюджетных фондов, строгой адресностью предоставляемых ими услуг.

Контрольные вопросы:

- 1. В чем состоит социально-экономическое значение внебюджетных фондов?*
- 2. Перечислите социальные внебюджетные фонды РФ. Дайте их характеристику.*
- 3. Каковы причины, основные цели и задачи реформы пенсионной системы?*
- 4. Как формируются доходы Фонда социального страхования РФ?*
- 5. Чем определяется специфика Государственного фонда занятости населения РФ?*

¹ Известия. 1999. 4 марта.

² Там же.

³ Там же.

5.3. Другие внебюджетные фонды

В соответствии с Законом РФ «Об основах бюджетных прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти в составе РФ, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15.04.93 г. № 4807-1 законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ и местного самоуправления вправе принимать решения об образовании *целевых внебюджетных фондов*, средства которых формируются за счет:

- добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, учреждений и организаций на соответствующие цели;
- сумм штрафов за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранительного законодательства, санитарных норм и правил, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб. Суммы вышеназванных штрафов и платежей используются на проведение природоохранных и оздоровительных мероприятий;
- сумм штрафов за порчу и утрату объектов историко-культурного наследия, памятников природы, находящихся в ведении соответствующих органов власти, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб. Суммы таких штрафов и платежей используются на проведение мероприятий по восстановлению и поддержанию в сохранности объектов историко-культурного наследия;
- иных доходов внебюджетных фондов в соответствии с законодательством.

Налоги и другие платежи, предназначенные для зачисления в бюджет, не подлежат направлению во внебюджетные фонды. Бюджетные средства не должны перечисляться во внебюджетные фонды.

Законодательный (представительный) орган власти вправе принимать решения об образовании *валютного фонда* в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации. Положение о каждом внебюджетном и валютном фонде утверждается законодательным (представительным) органом власти. Средства внебюджетных и валютного фондов зачисляются на специальные счета, открываемые исполнительным органом власти, органом управления внебюджетным фондом в банковских учреждениях. Они не подлежат изъятию и расходуются в соответствии с целевым назначением, определяемым утвержденным поло-

жением о фонде. Расходование средств фонда осуществляется исполнительным органом власти либо органом управления внебюджетным фондом. В орган управления внебюджетным фондом в соответствии с положением о фонде могут входить представители законодательных и исполнительных органов власти, заинтересованных предприятий, учреждений и организаций, иные заинтересованные физические лица.

Следует отметить, что органы власти субъектов Федерации и местного самоуправления, начиная с 90-х годов, широко использовали внебюджетные фонды как дополнительный источник финансирования различных социально-экономических программ. Например, в ряде крупных городов за период с 1991 по 1999 годы были образованы следующие внебюджетные фонды:

- Целевой внебюджетный фонд санитарно-эпидемиологического благополучия города;
- Внебюджетный фонд города;
- Внебюджетный фонд энергоснабжения города;
- Внебюджетный фонд поддержки судебных органов города;
- Территориальный фонд социальной поддержки населения города.

Однако, начиная с 1995 года, началась последовательная консолидация внебюджетных фондов в бюджеты городов. Было признано нецелесообразным дробление финансовых ресурсов по множеству фондов, так как процесс образования и использования средств фондов является сложно контролируемым и, следовательно, неэффективным. В некоторых городах в качестве внебюджетного фонда стал, например, утверждаться и исполняться только один фонд — санитарно-эпидемиологического благополучия города. Бюджет этого фонда утверждается в качестве приложения к бюджету города. Например (табл. 5.3.1).

Бюджетный кодекс РФ не предусматривает возможности формирования других внебюджетных фондов, за исключением государственных.

Таблица 5.3.1

**Смета доходов и расходов целевого внебюджетного фонда
санитарно-эпидемиологического благополучия города на 1999 г.**

№ статьи	Наименование статьи	Сумма, тыс. руб.
	ДОХОДЫ	
	Остаток средств на 01.01.1999	
1	Суммы штрафов за нарушение действующего санитарно-эпидемиологического законодательства, санитарных норм и правил, а также платежей, компенсирующих причиненный ущерб	2 580,0
	Итого доходов:	2 580,0
	РАСХОДЫ	
1	Укрепление материально-технической базы учреждений службы Госсанэпиднадзора	600,0
2	Приобретение лабораторного оборудования для центров Госсанэпиднадзора	1 320,0
3	Проведение целенаправленных противоэпидемических мероприятий	600,0
	В том числе:	
3.1	Мероприятия по профилактике туберкулеза	80,0
3.2	Прочие мероприятия	520,0
4	Проведение семинаров, конференций, других форм методической и санитарно-просветительной работы по вопросам санитарно-эпидемиологического благополучия населения	60,0
	Итого расходов:	2 580,0

Контрольные вопросы:

- 1. В какой форме и кем может быть принято решение о формировании внебюджетного фонда?*
- 2. Перечислите возможные доходные источники внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации.*
- 3. Могут ли налоги поступать во внебюджетные фонды?*

Законы и нормативные документы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.98 г. № 145-ФЗ.

2. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.91 г. № 1734-1 (с изменениями и дополнениями).
3. Закон РФ «О дорожных фондах в Российской Федерации» от 18.10.91 г. № 1759-1 (с изменениями и дополнениями).
4. Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.91 г. № 2060-1.
5. Закон РФ «О недрах» от 21.02.92 г. № 2395-1 (с изменениями и дополнениями).
6. Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 15.04.93 г. № 4807-1.
7. Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 28.06.91 г. № 1499-1 (в редакции Федерального закона от 01.07.94 г. № 9-ФЗ).
8. Закон РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации» от 20.11.90 г. № 340-1 (в редакции Федерального закона от 11.04.98 г. № 59-ФЗ).
9. Закон РФ «О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 9.07.99 г. № 159-ФЗ.
10. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
11. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть I от 31.07.98 г., № 146-ФЗ.
12. Постановление Правительства РФ «О Федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации» от 29.06.92 г. № 442
13. Постановление ВС РФ «Об утверждении Положения о Государственном Фонде занятости населения РФ» от 08.06.93 г. № 5132-1.
14. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Примерного порядка формирования и использования региональных и местных внебюджетных фондов развития жилищного строительства» от 15.06.94 № 664.
15. Постановление Правительства РФ «О порядке использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и освобождения пользователей недр от указанных отчислений» от 17.05.96 г. № 597.
16. Постановление Правительства РФ «О Программе пенсионной реформы в Российской Федерации» от 20.05.98 г. № 463.

17. Таможенный кодекс Российской Федерации от 18.06.93 г., № 5221-1 (с изменениями и дополнениями).
18. Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению полноты и своевременности поступления обязательных платежей в Государственный Фонд занятости населения РФ» от 18.08.96 г. № 1211.
19. Федеральный закон «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы» от 30.12.95 г. № 224-ФЗ.
20. Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования» от 01.04.96 г. № 27-ФЗ.
21. Федеральный закон «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» от 21.07.97 г. № 113-ФЗ.
22. Федеральный закон «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 1997 год» от 27.05.98 г. № 78-ФЗ.
23. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1999 год» от 22.02.99 г. № 36-ФЗ.
24. Федеральный закон «Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 1997 год» от 03.03.99 г. № 44-ФЗ.
25. Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 1999 год» от 30.03.99 г. № 56-ФЗ.
26. Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в Фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» от 04.01.99 г. № 1-ФЗ.

Литература

1. Бюджетная система РФ: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: Юрайт, 1999.

ГЛАВА 6

НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ

6.1. Содержание налогов, их классификация

Изучив данный параграф, Вы сможете:

- *определить сущность и понятие налогов;*
- *классифицировать налоги;*
- *дать характеристику структуры налоговой системы РФ, принципов ее построения;*
- *рассказать об этапах и методике налогового планирования;*
- *обосновать основные направления совершенствования налоговой системы.*

Налоги являются неотъемлемой частью общественно-хозяйственной жизни. От них в значительной части зависит благополучие граждан, предприятий и государства в целом. Налоги в виде конкретной системы являются экономической категорией. Они исторически связаны с появлением государства и выполнением целого ряда общегосударственных функций. Минимальный размер налогового бремени определяется суммой расходов государства на исполнение минимума его функций: управление, оборона, суд, охрана порядка и т.п.

Налоги нельзя сводить только к денежным отношениям. Это прежде всего совокупность финансовых отношений, складывающихся в процессе перераспределения ВВП с целью создания общегосударственного фонда для финансирования общественных функций. *Наиболее лаконичным и верным с теоретических позиций можно считать следующее определение. «Налоги — императивные денежные отношения, в процессе которых образуется бюджетный фонд, без предоставления субъекту налога какого-либо эквивалента»¹.* В развитие этого определения можно привести понятие налога, данное в первой части Налогового кодекса Российской Федерации. **Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физиче-**

¹Бюджетная система Российской Федерации. Учебник. — М.: Юрайт, 1999. — С. 119.

ских лиц в форме отчуждения принадлежащих им по праву собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств с целью финансового обеспечения деятельности государства и муниципальных образований.

Первый сущностный признак налога — *императивность*. Императивность предполагает отношения власти и подчинения. Вторым признаком — *смена собственника*. Любая налоговая система, представленная отдельными видами налогов, отличается безвозвратностью. Но при этом для решения общегосударственных задач **налоговая система должна подчиняться классическим принципам налогообложения, выработанным А. Смитом:**

— «Подданные государства должны по возможности соответственно своей способности и силам участвовать в содержании правительства, т.е. соответственно доходу, каким они пользуются под покровительством и защитой государства ... Соблюдение этого положения или пренебрежение им приводит к так называемому равенству или неравенству обложения...

— Налог, который обязывается уплачивать отдельное лицо, должен быть точно определен, а не произволен. Срок уплаты, способ платежа и сумма платежа — все это должно быть ясно и определено для плательщика и для всякого другого лица...

— Каждый налог должен взиматься в то время и тем способом, когда и как плательщику должно быть удобнее всего оплатить его.

— Каждый налог должен быть так задуман и разработан, чтобы он брал и удерживал из карманов народа возможно меньше сверх того, что он приносит казначейству государства».¹

Все эти принципы приобрели особую актуальность в настоящее время. Нарушение их приводит к обременительности налогов, тормозит инвестиционные процессы, ведет к серьезному расщеплению общества.

В каждой налоговой системе помимо налогов существуют также *сборы*. Если налоги поступают только в бюджетный фонд, то *сборы носят целевой характер и формируют целевые денежные фонды*. Теоретическую основу налогов составляют его элементы. Основными из них являются:

- **Плательщик** — физическое или юридическое лицо, выполняющее возложенные на него обязательства по уплате налога;
- **Объект обложения** — доход, земельная рента, имущество и т.п., облагаемые налогом;

¹Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — М.: Госкомиздат, 1962. Т. 5. — С. 25.

- **Единица обложения** — часть объекта, принимаемая за основу при исчислении налога. В нормативных документах представляет налогооблагаемую базу;
- **Налогооблагаемый оклад** — общая сумма налоговых изъятий на одного плательщика с единицы обложения за определенный период времени;
- **Ставка налога** — размер налога с единицы обложения. Ставка может устанавливаться в абсолютных суммах (в рублях) либо в процентах;
- **Налоговая льгота** — уменьшение налогового бремени вплоть до нулевого. Спектр льгот довольно широк: это и понижение ставок, уменьшение налогооблагаемой базы за счет вывода из нее отдельных объектов, освобождение от налога отдельных категорий плательщиков, налоговые каникулы;
- **Налоговая санкция** — увеличение налогового бремени при установлении факта нарушения налогового законодательства.

Сущность налогов проявляется в его фискальной функции. Она обеспечивает формирование доходов бюджета. В результате практического использования налоги исполняют очень важную роль в перераспределении ВВП между участниками производства и государством, а также регулирующую и контрольную роль. Вводя налоги, государство преследует следующие цели.

Изъятие у предприятий и населения части их доходов в свою пользу. Так реализуется фискальная функция налогов, связанная с формированием доходной части государственного бюджета, обеспечивающая перераспределение национального дохода и создающая условия для эффективного государственного управления. В рыночных условиях налоги стали основным источником доходов Государственного бюджета Российской Федерации. Например, Законом РФ «О федеральном бюджете на 1999 год» от 22.02.99 г. № 36-ФЗ предусмотрено, что доходная часть федерального бюджета в 1999 году на 84,34% должна быть сформирована за счет налоговых платежей.

Воздействие через налоговый механизм на процессы производства и обращения. Это достигается путем стимулирования или сдерживания темпов их роста, усиления или ослабления накопления капитала, расширения или уменьшения платежеспособного спроса населения. Таким образом проявляется регулирующая роль налогов. Экономический механизм системы налогообложения достигает поставленной цели в случае создания равных экономических условий для всех предприятий независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. Он должен обеспечивать

заинтересованность предприятий в получении большого дохода через использование таких элементов налогов, как ставки, льготы, сроки уплаты. Это, в свою очередь, позволит решить ряд задач:

- насыщения товарами и услугами потребительского рынка;
- ускорения научно-технического прогресса;
- обеспечения насущных социальных потребностей населения.

Воздействие налогов на экономику происходит не прямо, а опосредовано. Причем влияние проявляется с некоторым опозданием, поскольку осуществляется через участие государства в распределении и перераспределении ВВП. Налоги должны быть важнейшим инструментом, способствующим антицикличности в экономике и регулятором инвестиций. С помощью налогового регулирования государство создает необходимые условия для ускорения накопления капитала в наиболее перспективных с точки зрения научно-технического прогресса отраслях, а также в малорентабельных, но социально необходимых сферах производства. Мировая практика выработала и использует множество форм налогов, различающихся по объектам обложения, источником уплаты, формам взимания и т.д. Это позволяет в большей мере охватывать все многообразие видов доходов налогоплательщиков, определенным образом воздействовать на различные стороны их хозяйственной деятельности и одновременно снижать негативное влияние налогового процесса за счет перераспределения налогов.

Налоги и сборы классифицируются по ряду признаков. Прежде всего налоги подразделяются на две подсистемы: **прямые** и **косвенные**. Соотношение этих групп во многом зависит от состояния экономики и проводимой налоговой политики. Преобладание прямых налогов характерно для стабильной экономики, в период экономических кризисов происходит рост косвенных налогов. Налоги могут группироваться в зависимости от **субъекта уплаты**, т.е. налоги, уплачиваемые физическими лицами, и налоги, уплачиваемые юридическими лицами. По **объекту обложения** налоги группируются следующим образом: налоги на имущество, налог на землю, рента; налог на капитал, налог на средства потребления.

Основой следующего классификационного признака является **источник уплаты** налогов. Это: заработная плата, выручка, доход или прибыль, себестоимость.

Наиболее существенным признаком классификации налогов является принадлежность их к уровням власти и управления.

Ныне действующая налоговая система России сформирована в соответствии с Законом Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27.12.91 г. № 2118-1

(с изменениями и дополнениями). В этом законе реализованы следующие *основные принципы построения* налоговой системы:

- единый подход в вопросах налогообложения, включая предоставление права на получение налоговых льгот, а также защиту законных интересов всех налогоплательщиков;
- четкое разграничение прав по установлению и взиманию налоговых платежей между различными уровнями власти;
- приоритет норм, установленных налоговым законодательством, над иными законодательно-нормативными актами, не относящимися к нормам налогового права, однако в той или иной мере затрагивающими вопросы налогообложения;
- однократность налогообложения, означающая, что один и тот же объект может облагаться налогом одного вида только один раз за установленный законом период налогообложения;
- определение конкретного перечня прав и обязанностей налогоплательщиков, с одной стороны, и налоговых органов — с другой.

Налоги, сборы, пошлины, взимаемые на территории России в соответствии с вышеупомянутым законом и I ч. Налогового кодекса, представлены в таблицах 6.1.1 и 6.1.2.

Действующая с 1992 года налоговая система РФ оказалась крайне несовершенной. Этому способствовал ряд причин:

- отсутствие единой законодательной и нормативной базы налогообложения;
- многочисленность нормативных документов и частое несоответствие законов и подзаконных актов, регулирующих налоговые отношения; законов других отраслей права, но имеющих отношение к вопросам регулирования налоговых отношений;
- нестабильность налогового законодательства, не позволяющая предпринимателям видеть перспективу своей деятельности;
- чрезмерно жесткие нормы ответственности за нарушение налогового законодательства;
- большое количество налогов (более 100), затрудняющее расчеты плательщиков налогов с бюджетом;
- достаточно высокая налоговая нагрузка (более 35% ВВП), не позволяющая налоговой системе реализовать регулируемую (стимулирующую) роль.

Классификация налогов Российской Федерации
(по Закону «Об основах налоговой системы РФ»)

Федеральные	Региональные	Местные
I	2	3
а) налог на добавленную стоимость; б) акцизы на отдельные группы и виды товаров; в) налог на доходы банков; г) налог на доходы от страховой деятельности; д) налог с биржевой деятельности (биржевой налог); е) налог на операции с ценными бумагами; ж) таможенная пошлина; з) отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (за исключением отчислений, оставляемых в распоряжении горнодобывающих предприятий для самостоятельного финансирования геологоразведочных работ, зачисляются в федеральный бюджет и имеют стро-го целевое назначение);	а) налог на имуще-ство предприятий; б) лесной доход; в) плата за воду, за-бираемую промыш-ленными предпри-ятиями из водохо-зяйственных сис-тем; г) сбор на нужды образовательных учреждений; д) налог с продаж; е) единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности	а) налог на имущество физических лиц; б) земельный налог; в) регистрационный сбор с физических лиц, зани-мающихся предпринимат?ельской деятельностью; г) налог на строительство объектов производственно-го назначения в курортной зоне; д) курортный сбор; е) сбор за право торговли; ж) целевые сборы с граждан и предприятий, учрежде-ний, организаций независимо от их организацион-но-правовых форм на содержание милиции, на бла-гоустройство территорий, на нужды образования и другие цели. з) налог на рекламу; и) налог на перепродажу автомобилей, вычислитель-ной техники и персональных компьютеров; к) сбор с владельцев собак;

1	2	3
и) платежи за пользование природными ресурсами; к) подоходный налог (налог на прибыль) с предприятий; л) подоходный налог с физических лиц; м) налоги, служащие источниками образования дорожных фондов; н) гербовый сбор; о) государственная пошлина; п) налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения; р) сбор за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний; с) налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте года; т) налог на игорный бизнес.		л) лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями; м) лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей; н) сбор за выдачу ордера на квартиру; о) сбор за парковку автотранспорта; п) сбор за право использования местной символики; р) сбор за участие в бегах на ипподромах; с) сбор за выигрыш на бегах; т) сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме; у) сбор со сделок, совершаемых на биржах, за исключением сделок, предусмотренных законодательными актами о налогообложении операций с ценными бумагами; ф) сбор за право проведения кино- и телесъемок; х) сбор за уборку территорий населенных пунктов; ц) сбор за открытие игорного бизнеса (установка игровых автоматов и другого оборудования с вещевым или денежным выигрышем, карточных столов, рулетки и иных средств для игры, ч) налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы.

Классификация налогов Российской Федерации (по Налоговому кодексу)

Федеральные	Региональные	Местные
1) налог на добавленную стоимость; 2) акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья; 3) налог на прибыль (доход) организаций; налог на доходы от капитала; подоходный налог с физических лиц; б) взносы в государственные социальные внебюджетные фонды; 7) государственная пошлина; 8) таможенная пошлина и таможенные сборы; 9) налог на пользование недрами; 10) налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы; 11) налог на дополнительный доход от добычи углеводородов; 12) сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами; 13) лесной налог; 14) водный налог; 15) экологический налог; 16) федеральные лицензионные сборы	1) налог на имущество организаций; 2) налог на недвижимость; 3) дорожный налог; 4) транспортный налог; 5) налог с продаж; 6) налог на игорный бизнес; 7) региональные лицензионные сборы	1) земельный налог; 2) налог на имущество физических лиц; 3) налог на рекламу; 4) налог на наследование или дарение; 5) местные лицензионные сборы

Таким образом, необходимость реформирования сложившейся налоговой системы России стала очевидной.

Контрольные вопросы:

- 1. Какова экономическая сущность налогов?*
- 2. Каким принципам должна соответствовать налоговая система?*
- 3. Назовите элементы налога.*
- 4. По каким признакам можно классифицировать налоги?*
- 5. Назовите налоги федерального, регионального, местного уровня.*

6.2. Налоговая система современной России

Документом, регламентирующим концептуальные положения структуры и функционирования налоговой системы Российской Федерации, является Налоговый кодекс РФ. Принятый Государственной Думой Налоговый кодекс РФ (часть I) введен в действие с 1 января 1999 года и призван решать следующие важнейшие задачи:

- построение стабильной, единой для РФ налоговой системы с правовым механизмом взаимодействия всех ее элементов в рамках единого налогового правового пространства;
- развитие налогового федерализма, позволяющего обеспечить доходами федеральный, региональный и местные бюджеты закрепленными за ними и гарантированными налоговыми источниками;
- создание рациональной налоговой системы, обеспечивающей сбалансирование общегосударственных и частных интересов и способствующей развитию предпринимательства, активизации инвестиционной деятельности и увеличению богатства государства и его граждан;
- снижение общего налогового бремени (до 32,4% ВВП) и уменьшение числа налогов (до 28);
- формирование единой налоговой правовой базы;
- совершенствование системы ответственности плательщиков за нарушение налогового законодательства.

Особо важными для налогоплательщиков являются положения Налогового кодекса о том, что обязанность по уплате налога считается исполненной, если налогоплательщик подал в установленный для уплаты налога срок в банк платежное поручение при наличии достаточных средств на счете; запрете придавать обратную силу налоговому законодательству, ухудшающему положение налогоплательщиков, и требование об опубликовании актов законо-

дательства о налогах и сборах не менее, чем за один месяц до вступления их в силу. В основе Налогового кодекса — принцип справедливости, означающий, что каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы, основанные на признании всеобщности и равенства налогообложения. Налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и различно применяться исходя из политических, идеологических, этнических и других различий между налогоплательщиками. Не допускается установление дифференциальных ставок налогов, налоговых льгот в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала.

Актуальным вопросом является распределение налоговых полномочий федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Органам законодательной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставляется право самостоятельно устанавливать и прекращать действие региональных и местных налогов (сборов), изменять их ставки, предоставлять налоговые льготы. Классификация налогов и сборов на федеральные, региональные и местные соответствует разделению полномочий законодательных (представительных) органов власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления по введению или отмене налогов или сборов на соответствующей подведомственной территории. Установление исчерпывающего перечня федеральных, региональных, местных налогов и сборов будет препятствовать созданию несовместимых налоговых схем в регионах и на местах, возникновению конфликтных ситуаций в результате межбюджетного соперничества, что будет способствовать сохранению единого Российского государства.

Налоговый кодекс РФ в значительной части должен стать законом прямого действия. Это касается прежде всего обеспечения прав и обязанностей участников налоговых отношений, единства и ясности, установления процедур и механизмов исполнения налогового обязательства, проведения налоговых проверок, обжалования решений контролирующих органов. Установлена более совершенная система ответственности за налоговые правонарушения, учитывающая формы вины налогоплательщиков, смягчающие и отягчающие обстоятельства, виды нарушений и конкретную ответственность по каждому из них. Например, нарушение налогоплательщиком срока представления в налоговый орган сведений об открытии и закрытии счета в банке влечет взыскание штрафа в размере 10% от общей суммы денежных средств, поступивших на

счет за этот период. За грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения (в течение одного налогового периода) взыскивается штраф в размере 5 тыс. руб., при повторном нарушении — штраф 15 тыс. руб. Если эти нарушения повлекли занижение дохода, то штраф установлен в размере 10% от суммы неуплаченного налога, но не менее 15 тыс. руб. и т.д.

Основное место в Российской налоговой системе занимают **косвенные налоги**, к которым относятся: налог на добавленную стоимость, акцизы, налог с продаж и таможенная пошлина. В составе доходов бюджета они занимают определяющее место. Такое количество косвенных налогов неизбежно приводит к неоднократному обложению одного и того же объекта и способствует постоянному росту цен на потребительские товары и услуги, что является характерным для кризисного состояния экономики.

6.2.1. Налог на добавленную стоимость

Наиболее существенным из косвенных налогов является **налог на добавленную стоимость (НДС)**.

Схема взимания НДС была предложена французским экономистом М. Лоре в 1954 г. Это самый «молодой» из налогов, формирующих основную часть доходов бюджетов. Во Франции он стал применяться с 1958 г. Однако показатель добавленной стоимости значительно раньше использовался в статистических целях. Например, в США он применялся с 1870 г. для характеристики объемов промышленной продукции. В нашей стране показатель добавленной стоимости использовался в аналитических целях в период НЭПа.¹ Необходимость применения добавленной стоимости как объекта налогообложения для европейских стран была обусловлена построением общего рынка, так как Римский договор 1957 г. о создании Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС) предусматривал с этой целью меры гармонизации систем косвенного налогообложения. Наличие НДС в налоговой системе было обязательным условием вступления в члены ЕЭС. Шестая директива Совета ЕЭС от 17 мая 1997 г. стала основой современной европейской системы НДС, так как была принята с целью унификации базы НДС во всех странах ЕЭС. Однако до сих пор системы НДС в разных странах имеют существенные различия. По состоянию на 31 декабря 1993 г. НДС взимался в 43 странах мира². Но в ряде ведущих стран он не применяется. Так, в

¹Тимофеев О.Ф. Налоги в рыночной экономике. — М.: Финансы и статистика, 1993. — С. 90—92.

²Там же. С. 93.

США признано нецелесообразным использование НДС из опасения преобладания косвенных налогов в ущерб прямым¹. При решении задачи развития рыночных отношений в России возникла необходимость реорганизации налога с оборота, действовавшего до 1992 г. Более чем на 80% он мобилизовался в бюджет в виде разницы между фиксированными государством розничными и оптовыми ценами. В новых условиях, предполагающих свободное ценообразование на основе спроса и предложения, исключается возможность формирования бюджета посредством налога с оборота. В то же время государство должно иметь стабильный источник доходов бюджета, что и предопределило введение в Российской Федерации с 1 января 1992 г. НДС. Тем самым обеспечивается равный подход к вовлечению в процесс формирования бюджета всех хозяйствующих субъектов, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.

НДС — *косвенный* налог, влияющий на процесс ценообразования и структуру потребления. В моделях западных экономических систем он выполняет важную роль в регулировании товарного спроса.

Переход к косвенному налогообложению в нашей стране обусловлен необходимостью решения следующих задач: ориентации на гармонизацию налоговых систем стран Европы; обеспечения стабильного источника доходов в бюджет; систематизации доходов.

Основная функция НДС — фискальная. В среднем НДС формирует 13,5% доходов бюджетов стран, применяющих этот налог. Но доля НДС в бюджетах отдельных стран существенно различается. Так, во Франции НДС составляет 45% налоговых поступлений в бюджет, в Нидерландах — 24%. Удельный вес НДС в общей сумме налоговых доходов федерального бюджета России в 1998 г. составил 46,0%, а планируется на уровне 30,3%. Для функционирования НДС необходимы соответствующая информационная база, система учета и контроля. В отечественных бухгалтерских регистрах не предусмотрен порядок отражения величины добавленной стоимости, что не позволяет достоверно определить налогооблагаемый оборот и одновременно усложняет методику исчисления налога.

В Законе РФ «О налоге на добавленную стоимость» от 06.12.91 г. № 1992-1 (в редакции от 31.03.99) этот налог определен как форма изъятия в бюджет части добавленной стоимости. Добавленная стоимость создается на всех стадиях производства и обращения и

¹ Налоги в развитых странах / Под ред. И.Г. Русаковой — М.: Финансы и статистика, 1991. — С. 99.

определяется в виде разницы между стоимостью реализованных товаров (работ, услуг) и стоимостью материальных затрат, относимых на издержки производства и обращения. В то же время методические положения относительно базы налогообложения НДС, которыми руководствуется практика, не совпадают с понятием «добавленная стоимость», что приводит к значительному расширению объекта налогообложения.

Круг плательщиков НДС очень широк. Ими выступают все организации (государственные и муниципальные предприятия, хозяйственные товарищества и общества, учреждения) независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, имеющие статус юридического лица, согласно законодательству Российской Федерации, и осуществляющие производственную и иную коммерческую деятельность, филиалы.

При условии осуществления производственной и иной коммерческой деятельности плательщиками НДС могут быть: предприятия с иностранными инвестициями; индивидуальные (семейные) частные предприятия; международные объединения и иностранные юридические лица. НДС включается поставщиком (продавцом) в цену продукции, реализуемой потребителем (покупателем). Для упрощения расчетов объектом налогообложения у предприятий, производящих продукцию, является не добавленная стоимость, а весь оборот по реализации ими товаров (работ, услуг). С целью исключения двойного налогообложения и взимания налога с добавленной стоимости введен механизм исчисления налога, позволяющий уплачивать в бюджет разность между НДС, полученным от покупателей продукции, и НДС, уплаченным поставщикам материальных ресурсов (работ, услуг), израсходованных в производственном процессе.

Рассмотрим упрощенную схему расчета НДС, при прохождении товара через ряд предприятий — от изготовителя сырья до конечного потребителя готовой продукции (рис. 6.2.1).

Объектом обложения НДС являются: обороты по реализации на территории Российской Федерации товаров, выполненных работ и оказанных услуг; товары, ввозимые на территорию Российской Федерации в соответствии с таможенным режимом. Налогом облагается реализация товаров не только собственного производства, но и приобретенных на стороне. При этом товаром считается: продукция (предмет, изделие), здания, сооружения, другие виды недвижимого имущества, электро- и теплотенергия, газ, вода. При реализации работ НДС облагаются объемы выполненных строительно-монтажных, ремонтных, научно-исследовательских,

опытно-конструкторских, технологических, проектно-изыскательных, реставрационных и других работ. НДС облагается реализация следующих видов услуг: пассажирского, грузового транспорта, транспортировки газа, нефти, нефтепродуктов, электрической и тепловой энергии, услуг по перевозке, разгрузке, перегрузке товаров и их хранению; по сдаче в аренду имущества и объектов недвижимости, в том числе по лизингу; посреднических; связи, бытовых, жилищно-коммунальных; физической культуры и спорта; по выполнению заказов торговлей; рекламных; инновационных, по обработке данных и информационному обеспечению; других платных услуг (кроме сдачи земли в аренду).

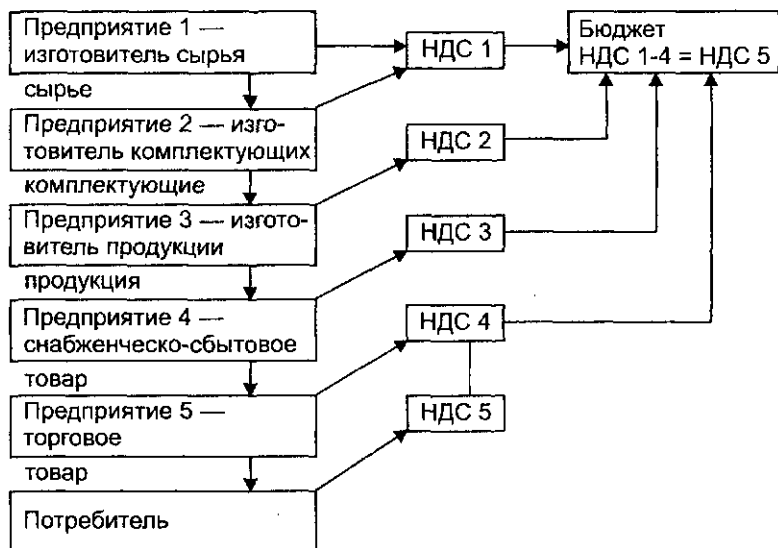


Рис. 6.2.1. Расчет НДС

Кроме того, объектом налогообложения являются: реализация товаров (работ, услуг) внутри предприятия для собственного потребления, если затраты по ним не относятся на издержки производства и обращения (объекты социально-культурной сферы, капитальное строительство и др.), а также своим работникам; обмен товаров (работ, услуг) без оплаты их стоимости; безвозмездная передача или с частичной оплатой товаров (работ, услуг) другим предприятиям, физическим лицам, в том числе работникам предприятия; обороты по реализации предметов залога и их передаче залогодержателю при неисполнении обеспеченного залогом обязательства.

За облагаемый оборот принимается стоимость реализуемых товаров (работ, услуг), исчисленная исходя из применяемых цен

и тарифов без включения в них НДС, кроме реализации по государственным регулируемым ценам и тарифам, которые включают в себя НДС. При исчислении облагаемого оборота по подакцизным товарам в него входит сумма акциза. Налогообложению подлежат суммы авансовых (в том числе за поставку на экспорт) и иных платежей, полученные в счет предстоящих поставок товаров или выполнения работ (услуг) и частичной оплаты за реализованные товары (работы, услуги). С 1 января 1999 г. в соответствии со ст. 40 Налогового кодекса РФ при исчислении облагаемого оборота применяется фактическая цена (установленная в договоре) реализации товаров (работ, услуг), даже если она ниже себестоимости. Т.е. предполагается, что эта цена соответствует уровню рыночных цен. *Рыночной ценой признается цена, сложившаяся при взаимодействии спроса и предложения на рынке идентичных, однородных товаров (работ, услуг) в сопоставимых экономических условиях.* Под рынком понимается сфера обращения этих товаров (работ, услуг), определяемая исходя из возможности покупателя приобрести товар (работу, услугу) на ближайшей территории РФ или за ее пределами. При определении рыночной цены используются официальные источники информации о рыночных ценах и биржевых котировках, информационная база органов государственной власти и местного самоуправления, а также информация, предоставляемая налогоплательщиками налоговым органам.

В налогооблагаемый оборот включается стоимость учитываемой в цене готовой продукции или оплачиваемой сверх этой цены потребительской тары одноразового использования (коробки, полиэтиленовые пакеты и др.), или транспортной тары (деревянной, картонной), за исключением многооборотной тары, имеющей залоговую цену, по которой налог уплачивается лишь при ее реализации предприятием-изготовителем.

В облагаемый оборот не включаются:

- внутризаводские обороты, т.е. реализация продукции, работ, услуг для промышленно-производственных нужд между структурными подразделениями одного и того же предприятия;
- средства, зачисляемые в уставные фонды предприятий их учредителями;
- средства, полученные в виде пая (доли) в натуральной и денежной форме при ликвидации или реорганизации предприятий, в размере, не превышающем их уставной фонд, а также пай (доля) юридического лица при выходе из организации в размере не выше вступительного взноса;
- средства, безвозмездно предоставляемые иностранными организациями в виде гранта на осуществление целевых программ с последующим отчетом об их исполнении;

- средства, перечисляемые головной организации обособленными подразделениями из чистой прибыли для осуществления централизованных функций по управлению и для формирования фондов (резервов);
- средства, перечисляемые головной организацией своим обособленным подразделениям из централизованных финансовых фондов (резервов);
- средства, перечисляемые в благотворительных целях организациям на нужды малоимущих, социально незащищенных категорий граждан, являющихся получателями таких средств;
- денежные (спонсорские) средства, направляемые на целевое финансирование некоммерческих организаций, не занимающихся предпринимательской деятельностью (кроме вышедшего имущества).

Являясь косвенным налогом, НДС нейтрален по отношению к результатам финансово-хозяйственной деятельности предприятия. Однако предоставление льготы повышает конкурентоспособность предприятия, так как позволяет снижать цены на продукцию даже при более высокой себестоимости по сравнению с другими предприятиями, а при равных условиях — получать дополнительную прибыль (до суммы освобождения от налога). Налоговым законодательством установлены льготы по НДС. Их перечень является единым для всей территории РФ и не может быть изменен решениями местных органов власти. Льготы по налогу не распространяются на продукцию, поставляемую в другие государства-участники СНГ. В том случае, если предприятие производит и реализует одновременно товары (работы, услуги) как подлежащие, так и не подлежащие обложению НДС, то для получения льготы по налогу необходимо ведение раздельного учета затрат по производству и реализации этих товаров (работ, услуг).

Рассмотрим наиболее значимые льготы по освобождению от НДС (рис. 6.2.2). Важным элементом налога являются его ставки. При введении налога в 1992 г. была установлена единая ставка 28%. Ее величина была рассчитана исходя из необходимости поддержания доходов бюджета на уровне, обеспечиваемом в предыдущем году налогом с оборота и налогом с продаж, на смену которым пришел НДС. Ставка НДС в России на момент ее введения была значительно выше, чем в других странах. Приведем для сравнения основные ставки этого налога: в Австрии — 20%, Бельгии — 19%, Дании — 22%, Франции — 18,6%, ФРГ — 14%, Норвегии — 20%, Швеции — 23,5%, Англии — 15%. Кроме того, ставки могут быть дифференцированными. Так, во Франции, в 1988 г. действовали четыре ставки налога. Предельная ставка на предметы роскоши, табак, алкоголь — 33,33%; сокращенная ставка на то-

вары культурно-образовательного назначения — 7%; минимальная ставка на товары и услуги первой необходимости, включая продукты питания (кроме шоколада, медикаментов, жилья, транспорта), — 5,5%. В 1989 г. во Франции действовали три ставки: 5,5%, 18,6%, 28%. В дальнейшем в рамках Соглашения ЕЭС останутся две ставки: 18,6% — нормальная, 5,5% — сниженная. Аналогичная ситуация в Италии, где при нормальной ставке 19% для товаров широкого потребления применяются пониженные ставки — 4% и 9%, а для предметов роскоши — 38%.

Льготы по НДС

Носят социально-выраженный характер

- Производство лекарственных средств, изделий медицинского назначения на всех стадиях производства.
- Производство детского питания, товаров для детей.
- Оказание платных медицинских услуг.
- Услуги учреждений культуры, искусства, театрально-зрелищные, спортивные, культурно-просветительные, развлекательные мероприятия.
- Составление библиографических списков, справок, каталогов книг и литературы и другие аналогичные услуги.
- Услуги в сфере образования (необходимо наличие лицензии на производство образовательных услуг), ведение образовательной деятельности.
- Продажа почтовых марок (кроме коллекционных), маркированных открыток, конвертов, лотерейных билетов.
- Реализация продукции средств массовой информации, книжной продукции, связанной с образованием, наукой и культурой.
- Услуги по уходу за больными, инвалидами и престарелыми, по содержанию детей в дошкольных учреждениях.
- Сельхозтовары собственного производства, реализуемые пенсионерам из числа бывших работников этих предприятий и работающим, по установленным нормам.
- Квартплата, плата за общежитие
- Стоимость имущества, выкупаемого в порядке приватизации. Услуги городского транспорта (кроме такси), пригородные пассажирские перевозки.
- Собственная продукция столовых учебных заведений, больниц, детских дошкольных учреждений, финансируемых полностью или частично из бюджета.
- Товары (работы, услуги), производимые и реализуемые организациями, в которых инвалиды составляют не менее 50% от общей численности работающих (за исключением снабженческо-сбытовой, торговой и закупочной деятельности, кроме предприятий, находящихся в собственности общественных организаций инвалидов).

Рис. 6.2.2. Льготы по освобождению от НДС (начало)

Другие обороты, не облагаемые НДС

- Товарооборота для дипломатического корпуса; экспортируемые за пределы СНГ товары (работы, услуги).
- Операции страхования и перестрахования; операции с валютой, обращением банкнот, денег; банковские операции, за исключением операций по инкассации.
- Патентно-лицензионные операции; операции, облагаемые пошлиной, лицензионными, регистрационными сборами, а также сборами налогового характера.
- Фотокопирование, видеопрокат и другие аналогичные услуги; ритуальные услуги; обороты по передачи объектов жилищно-коммунального и социально-культурного назначения на балансы местных администраций.
- Обороты по реализации бесхозного имущества и изделий народных промыслов.

Рис. 6.2.2. Льготы по освобождению от НДС (окончание)

Недолго сохранялась единая ставка НДС и в России. Уже в 1992 г. было введено налогообложение некоторых продовольственных товаров по ставке 15%. С 1 января 1993 г. базовая ставка была снижена до 20%, а ставка НДС на все продовольственные товары (за исключением подакцизных) и товары для детей (по перечню, определяемому Правительством РФ) снижена до 10%.

В 1995 г. был сужен и ограничен перечнем, утверждаемым Правительством РФ, круг продовольственных товаров, облагаемых НДС по ставке 10%. Летом 1999 г. перечень продовольственных товаров, облагаемых ставкой НДС 10%, еще более сократился. Однако, начиная с 2000 г. планируется введение единой ставки НДС в 15%. Для определения доли налога в продажной цене товаров (работ, услуг), облагаемых по ставке 20%, применяется расчетная ставка, равная 16,67% ($20:120 \times 100\%$), а при ставке 10% — соответственно 9,09% ($10:110 \times 100\%$). Расчетные ставки используются и для исчисления суммы налога при получении от покупателей (заказчиков) за реализуемую продукцию денежных средств в виде финансовой помощи, пополнения фондов специального назначения, авансовых сумм, арендной платы и т.д.

Базой для расчета налога выступает облагаемый оборот, которым является стоимость реализованных товаров (работ, услуг), исчисленная исходя из следующих цен: свободных (рыночных) цен и тарифов без включения в них НДС; государственных регулируе-

мых оптовых цен и тарифов без включения в них НДС; государственных регулируемых розничных цен (за вычетом в соответствующих случаях торговых скидок) и тарифов, включающих в себя НДС.

Свободные рыночные цены формируются исходя из затрат, связанных с производством и сбытом продукции, и прибыли, учитывающей конъюнктуру рынка, качество и потребительские свойства товаров (работ, услуг). Предприятия реализуют товары (работы, услуги) по ценам, увеличенным на сумму НДС, рассчитанную по установленной ставке (20 или 10%). В окончательном виде свободная (рыночная) цена реализации включает в себя полную себестоимость (издержки производства и обращения) этих товаров (работ, услуг); прибыль, акцизы (для подакцизных товаров) и НДС. Ниже приведена схема формирования свободной (рыночной) цены (рис. 6.2.3).

	Издержки производства и обращения		Прибыль	Акциз	
НДС материалов	материалы	Добавленная стоимость обработкой товара, подлежащая налогообложению			НДС обработки товара
	Облагаемый оборот				
Цена реализации товара					

Рис. 6.2.3. Формирование свободной рыночной цены

По государственным регулируемым оптовым ценам и тарифам, увеличенным на сумму НДС, реализуются продукция топливно-энергетического комплекса и услуги производственно-технического назначения — услуги связи, грузовые транспортные перевозки и др. (рис. 6.2.4).

Регулируемая цена	НДС
Цена реализации товара	

Рис. 6.2.4.

По государственным регулируемым розничным ценам и тарифам, включающим в себя НДС, реализуются отдельные (основные) потребительские товары и услуги, оказываемые населению (рис. 6.2.5).

Регулируемая цена товара, включающая НДС
Цена реализации товара

Рис. 6.2.5.

Во всех расчетных документах на реализуемую продукцию сумма НДС выделяется отдельной строкой. Под расчетными документами понимаются поручения, требования, реестры чеков и реестры на получение средств с аккредитива, приходные кассовые ордера. При бартерных сделках, предварительной оплате (авансах), расчетах с использованием векселей и зачете взаимных требований НДС должен быть выделен отдельной строкой в первичных учетных документах (счетах, счетах-фактурах, накладных, актах выполнения работ и др.). В расчетных и первичных учетных документах по товарам (работам, услугам), освобожденным от налога, делается отметка о том, что НДС не взимается. Банки не вправе принимать к оплате расчетные документы, в которых не выделена сумма НДС. Суммы налога, уплаченные поставщикам за приобретенное для производственных целей сырье, материалы, топливо, комплектующие и другие изделия, работы услуги, основные средства и нематериальные активы, на издержки производства и обращения не относятся, за исключением случаев использования их для производства товаров (работ, услуг), освобожденных от НДС, по которым не производится возмещение (зачет) налога, уплаченного поставщикам. Для предприятий, реализующих продукцию собственного производства, сумма налога, подлежащего внесению в бюджет, определяется как разница между суммами налога, полученными от покупателей за реализованные им товары (работы, услуги), и суммами налога, фактически уплаченными поставщикам за материальные ресурсы (работы, услуги), (оприходованные, принятые на учет), стоимость которых относится на издержки производства и обращения.

Суммы НДС, уплаченные при приобретении основных средств и нематериальных активов, в полном объеме вычитаются из сумм налога, подлежащих взносу в бюджет, в момент принятия на учет основных средств и нематериальных активов. При этом суммы налога, уплаченные по основным средствам и нематериальным активам, приобретаемым за счет бюджетных ассигнований, а также вводимым в эксплуатацию законченным капитальным строительством объектам независимо от источника финансирования, не принимаются к возмещению из бюджета, а относятся на увеличение их балансовой стоимости. Такой поряд-

док отнесения на инвестиционные расходы «входного» НДС при приобретении основных средств, вводимых в эксплуатацию законченным капитальным строительством, приводит на практике к значительному удорожанию капитальных вложений и может служить препятствием к обновлению основных производственных фондов предприятий.

Если предприятия выпускают и реализуют товары, облагаемые НДС по ставкам 10 и 20%, они должны вести отдельный учет реализации товаров и НДС в разрезе различных ставок. В случае, если предприятие приобрело материалы (работы, услуги) для производственных нужд за наличный расчет в розничной торговле или у населения, то НДС расчетным путем не выделяется и к зачету (возмещению) не принимается. Однако, если такое приобретение было сделано за наличный расчет у предприятия-изготовителя (организации-изготовителя) или снабженческо-сбытовой, оптовой организации при наличии приходного кассового ордера и накладной на отпуск товаров с выделением суммы НДС отдельной строкой, то предъявление налога бюджету производится в общеустановленном порядке. Если в первичных учетных документах и расчетных документах, подтверждающих стоимость приобретенных материальных ресурсов (работ, услуг), не выделена сумма НДС, исчисление ее расчетным путем не производится и стоимость материалов, включая предполагаемый НДС, учитывается на счете 10 «Материалы» с последующим списанием на издержки производства (обращения). При приобретении за наличный расчет горюче-смазочных материалов через АЗС к зачету предъявляется сумма НДС, исчисленная в размере 13,79% от стоимости этих материалов. По товарам (работам, услугам), использованным при изготовлении продукции и осуществлении операций, освобожденных от НДС на основании льгот, НДС бюджету не предъявляется, а относится на издержки производства и обращения. В случае превышения подлежащих зачету сумм НДС по товарно-материальным ценностям (работам, услугам), основным средствам и нематериальным активам над суммами налога по реализованным товарам (работам, услугам) разница засчитывается в уплату предстоящих платежей или возмещается налоговыми органами по месту нахождения предприятия на основании представленных предприятием расчетов. Возврат производится в десятидневный срок со дня получения расчета за соответствующий период. Своевременно не включенные в расчет суммы налога по материальным ценностям по истечении трехгодичного срока, исчисляемого с 1-го числа месяца, следующего за отчетным (в котором подлежали вычету НДС, но не были включены в расчет), к зачету не принимаются и не подлежат возврату.

Особый порядок уплаты НДС установлен для иностранных предприятий, реализующих товары (работы, услуги) на территории РФ и не состоящих на учете в российском налоговом органе. Российские предприятия, не имеющие подтверждающих сведений о регистрации их иностранных контрагентов в налоговой инспекции, при перечислении средств такому иностранному предприятию удерживают НДС из этих сумм, т.е. выполняют функции фискального агента. После уплаты НДС за иностранного контрагента предприятие — источник выплаты получает право на возмещение НДС по приобретенным товарам (работы, услугам), использованным для производственных целей. Если приобретенные товары (работы, услуги) использовались для производства продукции, освобожденной от налога, то НДС, уплаченный за иностранное предприятие, относится на издержки производства и обращения. Иностранное предприятие, с которого был удержан налог, имеет право на возмещение налога, уплаченного в бюджет при ввозе товаров на территорию России либо при покупке материальных ресурсов производственного назначения, если эти покупки сделаны на территории РФ. Для этого иностранное предприятие должно стать на учет в качестве налогоплательщика и обратиться в налоговый орган с соответствующим заявлением. Налог не удерживается, если российское предприятие оплачивает импортные товары, ввозимые на территорию России в соответствии с внешнеторговыми контрактами. В данном случае налог взимается таможенными органами на основе таможенной стоимости товара.

С 1 января 1997 г. согласно указу Президента «Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины» от 08.05.96 г. № 685 и постановлением Правительства РФ «Об утверждении счетов-фактур при расчетах по НДС» от 29.07.96 г. № 914 введен дополнительный инструмент контроля за правильностью осуществления расчетов по НДС — счета-фактуры новой формы, призванные фиксировать все операции по отпуску покупателям товаров, выполнению работ и оказанию услуг. Счета-фактуры должны оформляться независимо от того, облагается данная сделка налогом или нет. Соответственно должны оформляться и журналы учета счетов-фактур с регистрацией их в книге продаж и покупок. Счета-фактуры выписываются плательщиками НДС (поставщиками товаров, работ, услуг) в двух экземплярах. При регистрации в журнале учета выдаваемых покупателям счетов-фактур им присваивается порядковый номер. Оригинал счета-фактуры передается покупателю не позднее 10 дней после наступле-

ния одного из следующих моментов: отгрузки товаров, выполнения работ, оказания услуг; получения предоплаты (аванса). Второй экземпляр (копия) остается у поставщика. При получении аванса счет-фактура составляется в одном экземпляре и хранится у поставщика в журнале учета выданных счетов-фактур. Порядок выдачи и учета счетов-фактур можно представить в виде схемы (рис. 6.2.6).

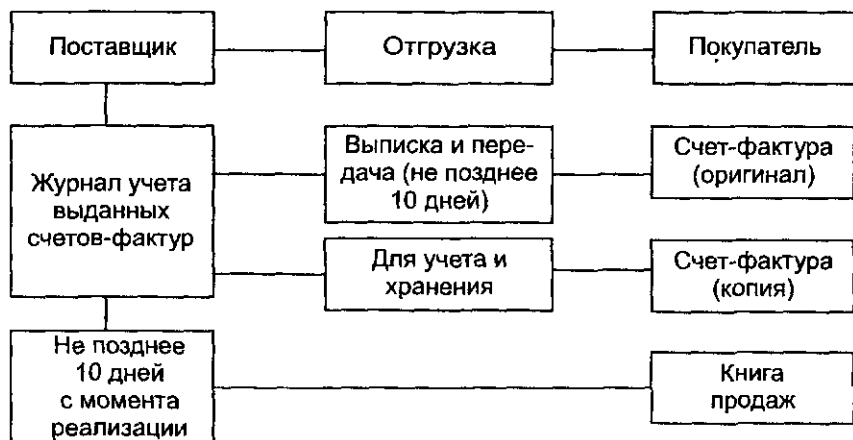


Рис. 6.2.6. Порядок выдачи и учета счетов-фактур

Сроки уплаты в бюджет зависят от суммы ежемесячных платежей. И он может вноситься в доход бюджета: декадными платежами с последующим перерасчетом по итогам работы за месяц; ежемесячно, исходя из фактических оборотов по реализации товаров (работ, услуг) за истекший календарный месяц; ежеквартально — при незначительных суммах ежемесячных платежей. Один раз в квартал платят НДС малые предприятия независимо от величины налога, что является своеобразной льготой.

В настоящее время активно развиваются партнерские отношения между российскими предприятиями и зарубежными фирмами. В связи с этим возникает много вопросов, связанных с налогообложением товаров (работ и услуг), экспортируемых за пределы Российской Федерации. Таможенный кодекс РФ (ст. 97—99) определяет понятие экспорта. *Экспорт товаров — это таможенный режим, при котором товары вывозятся за пределы таможенной территории РФ без обязательств об их ввозе на эту территорию.* Но налогообложение операций внешнеэкономической деятельности со странами дальнего зарубежья и со странами СНГ различно.

Как мы уже выяснили, от НДС освобождаются экспортируемые за пределы СНГ товары (собственного производства и приобретенные), работы и услуги (в том числе по транспортировке, погрузке, разгрузке, перегрузке экспортируемых товаров и по транзиту иностранных грузов через территорию России). Делается это с целью придания большей конкурентоспособности отечественным товарам (работам, услугам) за рубежом. Однако воспользоваться льготой на практике непросто. Для этого нужно руководствоваться перечнем видов работ и услуг, которые для целей налогообложения считаются экспортируемыми¹.

Далее, для обоснования права на льготу при экспорте, организация (предприятие) в обязательном порядке представляет в налоговые органы следующие документы: контракт (или копию) налогоплательщика с иностранным партнером на поставку экспортируемых товаров, выполнение работ и услуг; выписку банка, подтверждающую поступления выручки от иностранного лица на счет российского налогоплательщика; грузовую таможенную декларацию или ее копию с отметкой российского таможенного органа, осуществляющего выпуск товара в режиме экспорта; копию транспортных, или товаросопроводительных, или таможенных, или любых иных документов, подтверждающих вывоз товаров за пределы СНГ.

Возмещение (зачет) из бюджета НДС, фактически уплаченного поставщикам материальных ресурсов, выполненных работ, оказанных услуг, использованных при производстве экспортной продукции (работ, услуг) производится при документальном подтверждении реального экспорта. Однако при получении от иностранного партнера стопроцентных авансовых платежей в счет экспорта товаров (работ) российский налогоплательщик имеет право на возмещение из бюджета сумм НДС, уплаченных поставщикам за материальные ресурсы, выполненные работы и оказанные услуги. Это право на возмещение обусловлено тем, что суммы авансовых платежей в счет экспорта облагаются НДС в общеустановленном порядке. В течение 10 дней с даты выпуска товара в соответствии с таможенным режимом экспорта налогоплательщик информирует налоговый орган о вывозе товара. В срок не позднее 180 дней с даты оформления таможенной декларации на вывоз груза в режиме экспорта налогоплательщик представляет в налоговый орган расчет (декларацию) с приложением предусмотренных документов, подтверждающих реальный экспорт. Это является ос-

¹ Инструкция ГНС РФ «О порядке исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость» от 11.10.95 г. № 39. Р. VI, п. 14.

нованием для применения льготы по НДС. Если в указанный срок реальный экспорт не подтвержден, сумма НДС вносится в бюджет. При предоставлении документов, обосновывающих право на льготу, по истечении 180 дней взысканные в бюджет суммы НДС возвращаются налогоплательщику-экспортеру. В том случае, когда налогоплательщик необоснованно применил льготу по экспорту товаров (работ, услуг), НДС начисляется исходя из объема реализации, по которой не подтвержден факт экспорта.

Принципиально на иной основе происходит налогообложение при поставке товаров (выполнении работ, оказании услуг) хозяйствующими субъектами стран СНГ. Российские предприятия реализуют свою продукцию в государства-участники СНГ (кроме Украины) с НДС. Эти государства также осуществляют поставку товаров в Россию с НДС по ставкам, установленным их налоговым законодательством. Размер ставки НДС колебался от 20 до 28%. Например, в Узбекистане и Республике Беларусь ставка была 25%, Таджикистане — 28%. В настоящее время ставка НДС для всех государств СНГ едина — 20%. При реализации в России товаров, поступивших из стран СНГ (кроме Украины), суммы НДС, уплаченные в бюджета этих стран, подлежат зачету у российских налогоплательщиков. Обязательным условием для этого является выделение НДС в счетах, счетах-фактурах, накладных и других учетных документах, подтверждающих стоимость товаров. С 1 февраля 1998 г. товары, происходящие с территории Украины и ввозимые на территорию РФ, не облагаются НДС на российской таможне, но при их последующей реализации в России подлежат обложению НДС.

6.2.2. Акцизы

Следующим по значимости косвенным налогом являются акцизы. Это старейшая форма косвенного налогообложения, первое упоминание о которой относится к эпохе Древнего Рима. Уже тогда существовали акцизы на соль и некоторые другие предметы массового потребления. С развитием товарно-денежных отношений акцизная форма налогообложения становится доминирующей, хотя в дальнейшем, по мере развития прямого подоходно-имущественного обложения, акцизы несколько сдали свои позиции. Однако и по сей день акцизы используются в налоговых системах практически всех стран и играют заметную роль в формировании финансовых ресурсов государства. Исторически сложилось так, что объектами акцизного налогообложения являются прежде всего предметы массового спроса, что и предопределяет

высокую фискальную значимость этих налогов. В России в течение более чем шестидесятилетнего периода акцизы не имели самостоятельного значения и были, по существу, неотъемлемой составной частью налога с оборота. В ходе проведения налоговой реформы в Российской Федерации акцизы вновь были «восстановлены в правах» и вошли в качестве самостоятельного налогового платежа в систему федеральных налогов. В проекте Налогового кодекса РФ акцизы также выступают важнейшим элементом системы федеральных налогов.

Акцизы являются разновидностью косвенных налогов, однако они наделены рядом специфических черт. Во-первых, акциз — индивидуальный налог на отдельные виды и группы налогов (в то время, как НДС — универсальный косвенный налог). Во-вторых, объектом налогообложения у акцизов является оборот по реализации только товаров, причем перечень подакцизных товаров ограничен всего несколькими наименованиями (следовательно, из сферы обложения акцизами выпадают какие-либо работы и услуги). В третьих, акцизы функционируют преимущественно в производственной сфере, в то время как НДС — в сфере производства и обращения.

Плательщиками акцизов являются: юридические лица по законодательству Российской Федерации; иностранные юридические лица; международные организации; индивидуальные предприниматели.

В настоящее время акцизами облагаются следующие товары: спирт этиловый из всех видов сырья, спиртосодержащие растворы; алкогольная продукция: спирт питьевой, водка, ликеро-водочные изделия, коньяк, вино натуральное, вино специальное и иная пищевая продукция с содержанием этилового спирта более 1,5% от объема единицы алкогольной продукции, за исключением виноматериалов; пиво; табачные изделия; нефть, включая газовый конденсат; бензин автомобильный; легковые автомобили (за исключением автомобилей с ручным управлением, в том числе ввозимых на территорию России и реализуемых инвалидам); отдельные виды минерального сырья; ювелирные изделия.

Порядок определения объекта налогообложения зависит от места изготовления подакцизного товара (в России или за ее пределами), так и от способа отчуждения товара (реализация на сторону, обмен, безвозмездная передача и т.д.) и вида применяемых ставок. Ставки акцизов являются единым на всей территории Российской Федерации (за исключением ставок на отдельные виды минерального сырья, дифференцированных по отдельным месторождениям) и подразделяются на следующие виды: в процентах к стои-

мости товаров по отпускным ценам без учета акцизов — адвалорные ставки; твердые (специфические) ставки в рублях за единицу измерения; ставки авансового платежа в форме приобретения марок акцизного сбора по отдельным видам подакцизных товаров. **Облагаемый оборот** представляет собой стоимостную характеристику объекта обложения, выраженную в ценах определенного вида, достаточно часто облагаемый оборот может быть выражен в натуральных единицах (тоннах, килограммах, литрах, штуках и т.д.). Для определения облагаемого оборота по товарам, на которые установлены ставки в процентах, применяются следующие виды цен: отпускные цены без учета акциза; максимальные отпускные цены предприятия без учета акциза на момент передачи готовых товаров (а при отсутствии таких цен — рыночных цен, сложившихся в данном регионе в предыдущем отчетном периоде) по товарам, производимым на территории России из давальческого сырья, а также при натуральной оплате подакцизными товарами; при обмене с участием подакцизных товаров; при безвозмездной передаче; при первичной реализации конфискованных бесхозных товаров, по которым произошел отказ в пользу государства; по товарам, ввезенным на территорию Российской Федерации без таможенного оформления. При этом для определения облагаемого оборота принимается максимальная отпускная цена с учетом акциза по товарам, изготовленным из собственного сырья за истекшие 10 дней, предшествовавших отгрузке товара. В тех случаях, когда на данный вид товара (алкогольную продукцию, спирт, табачные изделия, нефть) установлены твердые (специфические) ставки, облагаемый оборот определяется в соответствующих натуральных единицах. По ряду подакцизных товаров (например, табачные изделия в пачках) предусмотрена обязательная маркировка марками акцизного сбора. Приобретение таких марок рассматривается как авансовый платеж, который засчитывается при окончательном расчете сумм акциза, определяемых исходя из облагаемого оборота. При этом сумма авансового платежа по подакцизным товарам, подлежащим маркировке марками акцизного сбора, засчитывается в данном отчетном периоде при окончательном расчете суммы акциза, подлежащей взносу в бюджет, только в размере авансового платежа, приходящегося на фактический оборот реализованных и промаркированных марками акцизного сбора подакцизных товаров в этом же периоде.

Акцизы уплачиваются в бюджет в следующие сроки: по подакцизным товарам, реализованным в первой половине отчетно-

го месяца, (т.е. с 1-го по 15-е число отчетного месяца), — не позднее 30-го числа месяца, следующего за отчетным; по подакцизным товарам, реализованным во второй половине отчетного месяца (т.е. с 16-го числа по последнее число отчетного месяца), — не позднее 15-го числа второго месяца, следующего за отчетным; по природному газу — не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным.

С августа 1998 г. на территории России может вводиться **региональный косвенный налог** — **налог с продаж** взамен ряда малоэффективных местных налогов, значительно уступающих налогу с продаж по своей фискальной значимости. Регионы активно воспользовались правом пополнить свою казну. И новый налог в связи с недостаточно разработанной нормативной базой его применения создал проблемы для налогоплательщиков. Плательщиками налога с продаж являются юридические лица Российской Федерации, иностранные юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица, реализующие товары (работы, услуги) в розницу или оптом за наличный расчет на территории регионов России, где действует этот налог. При определении объекта налогообложения стоимость товаров (работ, услуг) включает НДС и акцизы для подакцизных видов товаров. Максимальная ставка налога, установленная федеральным законом, равна 5%. Субъекты Федерации могут установить ставку налога ниже этой величины. С целью недопущения снижения уровня жизни малообеспеченных слоев населения большая группа товаров и услуг первой необходимости освобождены от налога с продаж. Однако кумулятивный характер расчета этого налога может привести к значительному росту цен на те товары, с которых он взимается, в случае их перепродажи за наличный расчет.

6.2.3. Налог на прибыль

Действующая налоговая система в своей основе заимствована из современного опыта развитых рыночных стран. Ее российская особенность состоит в том, что основными источниками доходов бюджета остаются налоги с предприятий. В 1995 г. налог на прибыль обеспечил 75% поступлений от прямых налогов. На величину удельного веса налога на прибыль в первые годы проведения реформ оказывала влияние высокая рентабельность производства продукции ведущих отраслей народного хозяйства. Причиной такого явления была резкая либерализация цен в 1991—1992 гг. Рентабельность производства в тот период достигала 50—60%. После

снижения инфляции субъекты деятельности столкнулись с проблемами сбыта продукции из-за высокого уровня затрат и цен. Поэтому они были вынуждены принести в жертву часть своей прибыли. В 1996 г. рентабельность сократилось более чем в 3 раза. В первом полугодии 1997 г. реальная прибыль в промышленности была в 2,0—2,5 раза ниже, чем год назад. За 1996 и 1997 годы резко снизилась налогооблагаемая база, результатом чего стало падение доходов бюджета от налога на прибыль. В 1997 доля налога на прибыль в доходах федерального бюджета составила 17,6%, в проекте бюджета на 1998 г. эта доля упала до 13,1%. Однако, фактические поступления налога на прибыль в 1998 г. составили 26% налоговых доходов федерального бюджета.

Экономическая сущность налога на прибыль заключается в том, что он является прямым налогом, т.е. его величина находится в прямой зависимости от получаемой прибыли (дохода). Его основное назначение — в обеспечении стабильных инвестиционных процессов в сфере производства продукции (работ, услуг) и наращивании капитала.

Плательщиками налога на прибыль являются российские предприятия и организации (в том числе бюджетные), которые по законодательству Российской Федерации относятся к юридическим лицам. В этот перечень попадают созданные на территории Российской Федерации предприятия с иностранными инвестициями, а также международные объединения и организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность. Плательщиками выступают также коммерческие банки различных видов, Сберегательный банк Российской Федерации, страховые организации. Завершают этот список малые предприятия по критерию, определенному Федеральным законом РФ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ. Согласно этому закону, к субъектам малого предпринимательства относятся коммерческие организации, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, общественных и религиозных организаций, благотворительных и иных фондов не превышает 25%. Такая же доля установлена для одного или нескольких юридических лиц, не являющихся субъектами малого предпринимательства. Кроме этого критерия необходимым условием является средняя численность работников за отчетный период. Она не должна превышать: в промышленности, строительстве и на транспорте — 100 чел.; в сельском хозяйстве — 50 чел.; в роз-

ничной торговле и бытовом обслуживании населения — 30 чел.; в остальных отраслях — 50 чел.

Не являются плательщиками налога на прибыль: предприятия любых организационно-правовых форм по прибыли от реализации произведенной ими сельскохозяйственной и охотохозяйственной продукции; исключения составляют сельскохозяйственные предприятия индустриального типа, Центральный банк РФ и его учреждения по прибыли, полученной от деятельности, связанной с регулированием денежного обращения; организации, применяющие упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности.

Объектом обложения налогом на прибыль служит конечный стоимостный результат деятельности хозяйствующего объекта. Таким результатом является валовая прибыль. Чтобы получить валовую прибыль, необходимо на основе данных бухгалтерского учета показатель балансовой прибыли скорректировать на соответствующие величины. В условиях нестабильности, инфляции, сложного процесса ценообразования возникает необходимость корректировки влияния отдельных факторов, влияющих на конечный финансовый результат.

В состав валовой прибыли включаются: прибыль от реализации продукции (работ, услуг); прибыль от реализации основных фондов, нематериальных активов и иного имущества предприятия; доходы (расходы) от внереализационных операций. Следует заметить, что валовая прибыль, учитываемая при налогообложении, отличается от балансовой особым порядком расчета прибыли от товарообменных (бартерных) операций и безвозмездной передачи продукции, а также прибыли от реализации основных фондов и иного имущества предприятия. Чтобы определить прибыль от реализации продукции (работ, услуг), необходимо из выручки от реализации продукции (работ, услуг) вычесть НДС, акцизы, экспортные пошлины от внешнеэкономической деятельности, а также затраты на производство и реализацию, включаемые в себестоимость продукции (работ, услуг). При этом следует иметь в виду, что для целей налогообложения затраты, включаемые в себестоимость продукции (работ, услуг), принимаются в пределах установленных нормативов, в то время как в бухгалтерском учете эти затраты учитываются в фактических размерах. В частности, нормируются такие статьи затрат, как представительские расходы, расходы на подготовку и переподготовку кадров, расходы на рекламу, затраты на содержание служебного автотранспорта, проценты за пользование банковским кредитом, командировочные расходы и некоторые другие виды компенсационных выплат.

При определении прибыли от реализации основных фондов и иного имущества предприятий для целей налогообложения учитывается разница (превышение) между продажной ценой и первоначальной или остаточной стоимостью этих фондов и имущества, увеличенной на индекс инфляции. При этом остаточная стоимость имущества применяется к основным фондам, нематериальным активам и малоценным и быстро изнашивающимся предметам. В качестве индекса инфляции применяется *индекс-дефлятор*, рассчитываемый Государственным комитетом РФ по статистике на основе методологии расчетов производства и использования ВВП. Следует иметь в виду, что убыток от реализации имущества и его безвозмездной передачи не уменьшает налогооблагаемую прибыль.

Прибыль (убытки) от реализации ценных бумаг, фьючерсных и опционных контрактов определяется как разница между ценой реализации и ценой приобретения с учетом услуг по их приобретению и реализации.

В состав доходов (расходов) от внереализационных операций включаются: доходы, получаемые от долевого участия в деятельности других предприятий; доходы от сдачи имущества в аренду; доходы (дивиденды, проценты) по акциям, облигациям и иным ценным бумагам, принадлежащим предприятиям; положительные (отрицательные) курсовые разницы по валютным счетам, а также по операциям в иностранной валюте с 21 января 1997 г.; другие доходы (расходы) от операций, непосредственно не связанных с производством продукции (работ, услуг) и ее реализацией, включая суммы, полученные или уплаченные в виде санкций и в возмещение убытков. Однако суммы, внесенные в бюджет и внебюджетные фонды в виде санкций, в состав расходов от внереализационных операций не включаются. В этой связи они уменьшают прибыль, остающуюся в распоряжении предприятий. В состав доходов от внереализационных операций входят также суммы средств, полученные безвозмездно от других предприятий, если отсутствует совместная деятельность. Исключение составляет зачисление средств в уставные фонды предприятий его учредителями в порядке, установленном законодательством. Полученные безвозмездно основные фонды, товары и иное имущество учитываются при налогообложении прибыли по стоимости, указанной в акте передачи, но не ниже их (остаточной) балансовой стоимости, отраженной в документах бухгалтерского учета передающих предприятий.

Прибыль, полученная в результате совместной деятельности нескольких предприятий без создания юридического лица, а так же полученная полным товариществом, распределяется между участниками совместной деятельности или членами полного товарищества до налогообложения на основании заключенного ими договора. Доля прибыли, причитающаяся каждому участнику совместной деятельности, включается в его внереализационные доходы и облагается налогом в составе валовой прибыли этого участника по установленной ставке налога на прибыль. Следует иметь в виду, что законодательством предусмотрен ряд конкретных ситуаций, при которых безвозмездно полученные средства не увеличивают налогооблагаемую прибыль. Например, стоимость основных средств, нематериальных активов, другого имущества и денежных средств на развитие производственной и непроизводственной базы, безвозмездно переданных предприятиям органами государственной власти, союзами, ассоциациями, концернами, а также объединениями, в состав которых входят эти предприятия. Доходы в иностранной валюте подлежат налогообложению в совокупности с выручкой, полученной в рублях. При пересчете иностранной валюты используется курс Центрального банка РФ на день определения выручки. В состав внереализационных расходов включаются, в частности, некоторые налоги, относимые в соответствии с действующим законодательством на финансовые результаты (налог на имущество предприятий, налог на содержание жилищного фонда и объектов в социально-культурной сфере, целевой сбор на содержание правоохранительных органов и др.). Формирование валовой прибыли можно представить в виде схемы (рис. 6.2.7).

В целях налогообложения валовая прибыль уменьшается на сумму доходов по отдельным видам предпринимательской деятельности предприятий. Это связано с тем, что по этим видам установлены ставки, отличные от основной ставки налога на прибыль предприятий. Поэтому плательщики обязаны вести раздельный учет по этим видам деятельности и уплачивать налоги по ним по установленным ставкам. Порядок формирования налогооблагаемой прибыли предприятий представлен на рис. 6.2.8. Бюджетные учреждения и другие некоммерческие организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность и имеющие доходы от нее, уплачивают налог с суммы превышения доходов над расходами.

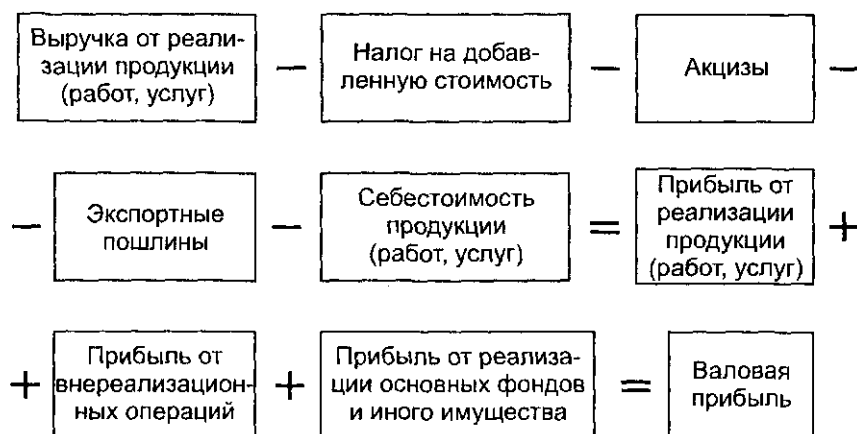


Рис.6.2.7. Формирование валовой прибыли

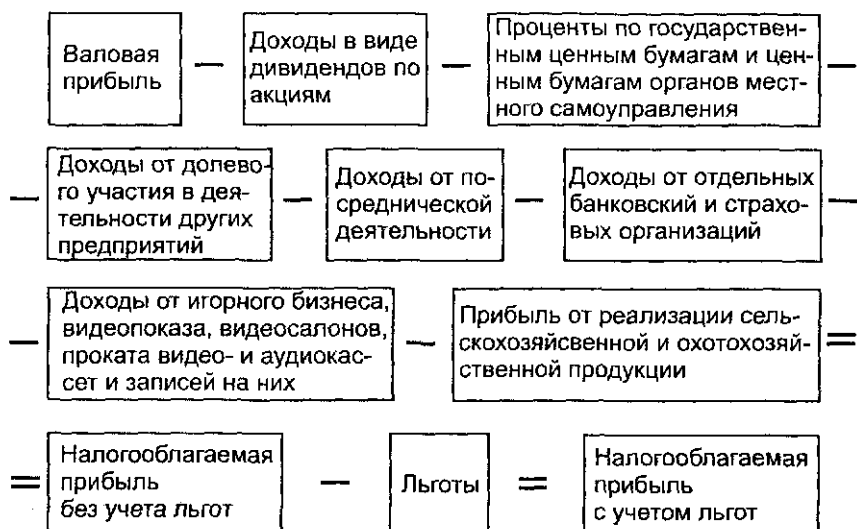


Рис.6.2.8. Формирование налогооблагаемой прибыли

Налог на прибыль является регулирующим налогом федерального уровня. Прибыль предприятий, организаций в части, зачисляемой в республиканский бюджет Российской Федерации, облагается по ставке 11%. Ставки налога на прибыль, зачисляемого в бюджет субъектов Федерации, устанавливаются органами государственной власти субъектов Федерации. При этом предельная став-

ка налога, зачисляемого в бюджет субъектов Федерации предприятиями, не может превышать 19%. В то же время по прибыли, полученной от банковских, страховых операций и от посреднической деятельности, ставка налога, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации, может устанавливаться до 27%. Таким образом, предельная ставка налога на прибыль предприятий составляет 30%, а по прибыли от банковской, страховой и посреднической деятельности — 38%. В настоящее время в законодательных органах Российской Федерации проходит обсуждение Закон о внесении изменений в налог на прибыль, который предполагает снижение ставки налога на прибыль, что должно послужить цели стимулирования деловой активности производителей продукции (работ, услуг).

Законодательством предусмотрено большое количество льгот по налогу на прибыль, которые могут быть предоставлены в виде: исключения из налогооблагаемой прибыли отдельных видов затрат; освобождения от налога на прибыль отдельных видов деятельности; снижения налоговых ставок для определенных видов предприятий; освобождения от налога на прибыль на определенные сроки. Наиболее значимой является льгота, направленная на стимулирование инвестиционной деятельности предприятий. Из налогооблагаемой прибыли всеми плательщиками налога независимо от их организационно-правовых форм и видов деятельности исключаются: средства, направляемые предприятиями сферы материального производства на капитальные вложения производственного характера и жилищное строительство (для всех отраслей народного хозяйства), а также на погашение кредитов банков, полученных и использованных на эти цели. Эта льгота предоставляется также предприятиям, осуществляющим финансирование капитальных вложений в порядке долевого участия.

При предоставлении льготы по прибыли, используемой на капитальные вложения, принимаются фактически произведенные в отчетном периоде затраты независимо от сроков окончания строительства и ввода в эксплуатацию основных средств, учтенных по счету 08 «Капитальные вложения». Из указанных затрат исключаются суммы износа, начисленного по основным средствам, принадлежащим предприятию, с начала года на отчетную дату по счету 02 «Износ основных средств». По машинам, оборудованию и другим основным средствам, не требующим монтажа, произведенные затраты учитываются при определении льготы, если они отражаются по дебету счета 01 «Основные средства» и кредиту счета 08 «Капитальные вложения». Таким образом, данная льгота, по-

ощряя капиталовложения, указывает налогоплательщику приоритетное с точки зрения государства направление использования средств. При реализации или безвозмездной передаче (в течение двух лет с момента получения льготы по прибыли, направленной на финансирование капитальных вложений) основных средств и объектов, не завершаемых строительством, при приобретении и сооружении которых предприятиям были предоставлены льготы по налогу на прибыль, налогооблагаемая прибыль подлежит увеличению на остаточную стоимость этих основных средств и произведенные затраты по объектам, не завершаемым строительством. Подобную направленность имеет и инвестиционный налоговый кредит, который согласно ст. 66 Налогового кодекса РФ «представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации, при наличии соответствующих оснований, предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшить свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов»¹. Инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен не только по налогу на прибыль, но и по региональным и местным налогам.

Освобождается от налога прибыль, направленная на благотворительные цели (в пределах 5% налогооблагаемой прибыли). Льготируются средства, используемые на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также направленные в Российский фонд фундаментальных исследований и Российский фонд технологического развития (не более 10% налогооблагаемой прибыли). Уменьшается налогооблагаемая прибыль на затраты предприятий на содержание находящихся на их балансе объектов и учреждений здравоохранения, народного образования, культуры и спорта, детских дошкольных учреждений, детских лагерей отдыха, домов престарелых и инвалидов, жилищного фонда, но в пределах нормативов, утвержденных местными органами государственной власти. Льготы в виде исключения из налогооблагаемой прибыли отдельных видов затрат ограничены возможностью уменьшить фактическую сумму налога на прибыль, исчисленную без учета льгот более, чем на 50%.

Важное значение для стимулирования развития малого бизнеса в стране имеет льгота в виде понижения ставки налога на прибыль, предоставляемая малым предприятиям, осуществляющим производство и одновременно переработку сельскохозяйственной

¹ Налоговый кодекс РФ. Часть I. — М.: Норма-Инфра-М, 1998. — С. 61.

продукции, производство продовольственных товаров, товаров народного потребления, медицинской техники, лекарственных средств и изделий медицинского назначения, технических средств профилактики инвалидности и реабилитации инвалидов, а также строительство объектов жилищного, производственного, социального и природоохранного назначения. Первые два года работы эти предприятия имеют полное освобождение от уплаты налога, за третий и четвертый год они уплачивают соответственно 25 и 50% от установленной ставки. Условием получения этой льготы является получение выручки от указанных видов деятельности в размере не менее 70% в общей сумме выручки, а за третий и четвертый год работы — не менее 90% выручки. Не подлежит налогообложению прибыль религиозных объединений, общественных организаций инвалидов, предприятий, применяющих труд инвалидов (не менее 50% от общего числа работников).

Следует отметить, что это не полный перечень льгот, но он дает представление о налоговой политике государства, направленной на поощрение инвестиционной деятельности, благотворительности, развития малого бизнеса, имеющего важное значение в рыночной экономике. В свете реализации последнего из перечисленных направлений субъекты малого предпринимательства — юридические и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, имеют право применения упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности в соответствии с Законом РФ «Об упрощенной системе налогообложения учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» от 29.12.95 г. № 222-ФЗ. Применять эту систему имеют право только такие субъекты малого предпринимательства, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации и ее субъектов, а также общественных организаций и фондов не выше 25%. То же условие относится и к доле юридических лиц, не являющихся субъектами малого предпринимательства. Вторым условием является численность работающих: она должна быть не менее 15 человек, включая сотрудников филиалов и подразделений и работающих по договорам подряда. Третьим условием является ограничение размера годовой выручки. Совокупная валовая выручка предприятия не должна превышать 100 тысяч минимальных размеров оплаты труда (МРОТ). Необходимо учитывать, что применение упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности не допускается для предприятий-производителей подакцизной продукции, профессиональных участников рынка ценных бумаг, предприятий игорного и развлекательного бизнеса и некоторых других.

6.2.4. Прочие налоги

Субъекты малого предпринимательства, применяющие упрощенную систему налогообложения, уплачивают **единый налог** вместо всей совокупности действующих в России налогов. Однако сохраняется обязанность вносить в бюджет таможенные платежи, государственные пошлины, налог на приобретение автотранспортных средств, лицензионные сборы, а также отчисления в государственные социальные внебюджетные фонды. **Объектом обложения** единым налогом в соответствии с Федеральным законом может быть валовая выручка или совокупный доход. Закон оставляет выбор объекта налогообложения органам власти субъекта Российской Федерации. Единый налог с валовой выручки исчисляется в размере 3,33% в Федеральный бюджет и в размере 6,67% — в бюджет субъекта РФ и местный бюджет. Если объектом является доход, то налог определяется в размере 10% от него и поступает в Федеральный бюджет, а по ставке 20% налог направляется в бюджет субъекта РФ и местный бюджет. Официальным документом, удостоверяющим право применения субъектами малого предпринимательства упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности, является патент. Он выдается сроком на один календарный год налоговыми органами по месту постановки организаций и индивидуальный предпринимателей на налоговый учет.

В июле 1998 г. Государственной Думой принят Закон РФ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» от 31.07.98 г. № 148-ФЗ. **Плательщиками этого налога** являются юридические лица (организации) и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность. Определен круг видов деятельности, при осуществлении которых взимается принятый налог. Это прежде всего услуги: ремонтно-строительные, бытовые, парикмахерские, медицинские, транспортные; различного рода консультации, общественное питание, розничная торговля. Одновременно Федеральным законом РФ «О налоге на игорный бизнес» от 31.07.98 г. № 142-ФЗ введен налог на игорный бизнес. Плательщиками налога на игорный бизнес являются организации и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность в области игорного бизнеса. В качестве объекта обложения установлены игровые столы, игровые автоматы, кассы тотализаторов, кассы букмекерских контор. Ставки налога дифференцированы по объектам обложения и основаны на кратности по отношению к минимальному размеру оплаты труда.

Налог на имущество юридических лиц пришел на смену платы за фонды, действующей с 1965 по 1992 гг. Значительно расширен

объект налогообложения, что обусловлено рыночными условиями хозяйствования. Цель введения налога на имущество осталась прежней — стимулировать производительное использование имущества предприятия, сокращение запасов сырья и материалов. Налог на имущество предприятий, являясь важнейшим налогом в системе имущественного налогообложения в Российской Федерации, до настоящего времени не играет сколько-нибудь заметной роли в формировании доходной базы соответствующих бюджетов. Согласно действующему законодательству, налог на имущество зачисляется равными долями в бюджеты субъектов РФ, а также местные бюджеты. Однако доля данного налога в системе бюджетных доходов занимает не более 3,5%. В перспективе имущественным налогам уготована более активная роль как в налоговой, так и в бюджетной системе. Преимущество имущественных налогов заключается в высокой степени стабильности налогооблагаемой базы: такие налоги менее всего подвержены колебаниям в течение налогооблагаемого периода и не зависят от результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий, что позволяет рассматривать их в качестве стабильных доходных источников бюджетов соответствующих уровней. Наиболее перспективным является переход от традиционного имущественного налогообложения, во многом базирующегося на принципах взимания платы за фонды, к налогообложению недвижимости, имеющего в качестве объекта обложения кроме запасов и затрат также стоимость земельных участков.

В настоящее время *плательщиками налога* являются: предприятия, организации и учреждения, включая предприятия с иностранными инвестициями, считающиеся юридическими лицами по законодательству Российской Федерации; иностранные юридические лица, международные объединения и их обособленные подразделения, владеющие имуществом на территории Российской Федерации.

Объектом налогообложения являются основные средства, нематериальные активы, запасы и затраты, находящиеся на балансе налогоплательщика. Основные средства, нематериальные активы, малоценные и быстроизнашивающиеся предметы (МБП) учитываются по остаточной стоимости. Для целей налогообложения определяются: налогооблагаемый период, среднегодовая стоимость имущества, налогооблагаемая база.

Среднегодовая стоимость рассчитывается на основе данных о стоимости имущества, включаемого в налогооблагаемую базу на 1-е число первого месяца каждого квартала года за соот-

ветствующий налогооблагаемый период. Формулы расчета приведены в таблице 6.2.1.

Таблица 6.2.1

Расчет среднегодовой стоимости

Налогооблагаемый период	Формулы расчета
I квартал	$(1/2 \text{ стоимости имущества на } 01.01. \text{ отчетного года} + 1/2 \text{ стоимости имущества на } 01.04.) : 4$
I полугодие	$(1/2 \text{ стоимости имущества на } 01.01. \text{ отчетного года} + \text{полная стоимость имущества на } 01.04. + 1/2 \text{ стоимости имущества на } 01.07.) : 4$
9 месяцев	$(1/2 \text{ стоимости имущества на } 01.01. \text{ отчетного года} + \text{полная стоимость имущества на } 01.04, 01.07. + 1/2 \text{ стоимости имущества на } 01.10.) : 4$
Год	$(1/2 \text{ стоимости имущества на } 01.01. \text{ отчетного года} + \text{полная стоимость имущества на } 01.04, 01.07, 01.10. + 1/2 \text{ стоимости имущества на } 01.01 \text{ следующего за отчетным года}) : 4$

При исчислении налога на имущество учитывается стоимость имущества, освобождаемая от налога в соответствии с действующим законодательством.

Льготы по налогу на имущество можно разделить на две группы. К первой группе относятся льготы, направленные на полное освобождение от данного налога таких организаций, как: бюджетные; органы законодательной (представительной) и исполнительной власти; органы местного самоуправления; обязательные внебюджетные фонды; коллегии адвокатов; религиозные объединения и организации; национально-культурные общества; жилищно-строительные, дачно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие товарищества. Этот перечень является неполным, но дает представление о большом количестве организаций, освобожденных от уплаты этого налога.

Вторая группа льгот связана с освобождением от налога отдельных видов имущества, принадлежащего предприятию. Для целей налогообложения стоимость имущества уменьшается на балансовую стоимость (за вычетом суммы износа по соответствующим объектам): объектов жилищно-коммунальной и социально-куль-

турной сферы, полностью или частично находящихся на балансе налогоплательщиков; объектов, используемых исключительно для охраны природы, пожарной безопасности или гражданской обороны; имущества, используемого для производства, переработки и хранения сельскохозяйственной продукции, выращивания, лова и переработки рыбы; ледоколов, судов с ядерными энергетическими установками и судов атомно-технологического обслуживания; магистральных трубопроводов, железнодорожных путей сообщения, в том числе подъездных путей, принадлежащих железной дороге, автомобильных дорог общего пользования, линии связи и энергопередачи, а также сооружений, предназначенных для поддержания в эксплуатационном состоянии указанных объектов; спутников связи; земли; специализированных судов, механизмов и оборудования, необходимых для использования не более трех месяцев в году для обеспечения нормального функционирования различных видов транспорта, а также автомобильных дорог общего пользования; эталонного и стендового оборудования территориальных органов Комитета Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации; мобилизационного резерва и мобилизационных мощностей. В целях правильного применения льгот предприятия обязаны обеспечить раздельный учет имущества.

Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать для отдельных категорий плательщиков дополнительные льготы по налогу в пределах сумм, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации. Расчет налога осуществляется на основе среднегодовой стоимости имущества за соответствующий налогооблагаемый период и ставки налога, установленной на текущий календарный год органами законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации. Предельный размер ставки устанавливается Законом Российской Федерации. В настоящее время предельный размер ставки налога на имущество в целом по России составляет 2%. Сумма налога исчисляется предприятиями ежеквартально нарастающим итогом с начала года с учетом стоимости имущества, освобождаемого от налога в соответствии с предоставленными льготами.

Платежи за природные ресурсы установлены с целью экономического регулирования природопользования, стимулирования рационального и комплексного использования различных видов природных ресурсов и охраны окружающей среды, формирования фондов денежных средств для охраны и воспроизводства природных ресурсов в условиях рыночной экономики. Эти налоги

должны оказывать стимулирующее влияние на повышение эффективности использования и охраны земель, лесов, водных объектов и недр, добычи и рационального использования минерально-сырьевых ресурсов и продуктов их переработки. В соответствии с концепцией государственной экологической политики, изложенной в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.91 г. № 2060-1, плата за природные ресурсы (землю, недра, воду, лес и иную растительность, животный мир, рекреационные и другие природные ресурсы) должна взиматься:

- за право пользования и использование природных ресурсов в пределах установленных лимитов;
- за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- за воспроизводство и охрану природных ресурсов.

В настоящее время в России сложилась система платежей за природные ресурсы в бюджет и внебюджетные фонды. Она включает платежи в виде: платы за пользование водными объектами, платы за лесопользование (лесной доход), платы за землю, платы за недра.

Плата за пользование водными объектами введена в целях рационального использования природных ресурсов. Плательщиками этого платежа являются юридические лица, которые непосредственно осуществляют пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств или устройств, подлежащих лицензированию. Плата взимается: при заборе воды из поверхностных водных объектов, территориального моря и внутренних морских вод; при сбросе сточных вод, попадающих в водные объекты; при пользовании водными объектами без изъятия воды и сброса сточных вод.

Лесной доход представляет собой совокупность платежей за пользование лесными ресурсами, включающую в себя лесные подати и арендную плату за участок лесного фонда, сланный в аренду. Следовательно, пользование лесным фондом в Российской Федерации является платным. Лесной доход носит рентный характер, что объясняется естественным различием лесорастительных и транспортных условий в лесном хозяйстве. Являясь доходным источником бюджета, лесной доход призван покрыть расходы государства на воспроизводство древесины. Основное место в составе лесного дохода занимают лесные подати, являющиеся платой, взимаемой за древесину, отпускаемую на корню.

Плата за землю взимается на всей территории Российской Федерации. Цель ее введения — стимулирование рационального ис-

пользования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивания социально-экономических условий хозяйствования на землях различного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах путем формирования специальных фондов финансирования этих мероприятий. Формами платы являются: *земельный налог, арендная плата и нормативная цена земли.*

Плательщиками ежегодного земельного налога являются: собственники земли, землевладельцы и землепользователи. За земли, переданные в аренду, взимается арендная плата. Для обеспечения экономического регулирования земельных отношений при передаче земли в собственность, установления коллективно-долевой собственности на землю, передаче по наследству, дарении, получении банковского кредита под залог земельного участка вводится нормативная цена земли. Этот показатель характеризует стоимость участка определенного качества и местоположения исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. 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. Плательщиками земельного налога и арендной платы выступают организации, включая международные, неправительственные, иностранные юридические лица, граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, которым предоставлена земля в собственность, владение, пользование или в аренду на территории России. Земельный налог исчисляется исходя из площади земельного участка и утвержденных ставок. *Объектом обложения* являются земельные участки независимо от направлений их использования (промышленность, транспорт, лесной фонд, водный фонд, личное подсобное хозяйство, жилищное, дачное, гаражное строительство, садоводство, огородничество, животноводство и т.п.). В 1992 г. принят Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.92 г. № 2396-1, который содержит правовые и экономические основы, регламентирующие комплексное и рациональное использование и охрану недр. На его основе отношения природопользования регулируются государством. Одним из методов этого регулирования является введение платежей в бюджет за пользование недрами. Таким образом, пользование недрами в Российской Федерации становится платным. Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств.

Система платежей при пользовании недрами включает в себя: сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензии; плату за право пользования недрами; отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы; акцизы на отдельные виды минерального сырья. Кроме того, с пользователей недр могут взиматься: плата за землю или акваторию и участок территориального моря; за геологическую информацию о недрах; другие налоги и сборы, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности.

Существенное место в налоговой системе РФ занимают **налоги с физических лиц**. Отношения физического лица с бюджетом по уплате налогов можно представить в виде схемы (рис. 6.2.9).



Рис. 6.2.9. Классификация налогов с физических лиц

Центральное место в системе налогообложения физических лиц занимает **подходный налог**. Удельный вес подходного налога в доходах консолидированного бюджета за 1998 г. (в оценке ожидаемого исполнения) составил 10,2%. Как и любой другой, подходный налог является одним из экономических рычагов в руках государства, с помощью которого оно должно решать зачастую трудно совместимые задачи:

- обеспечивать достаточные поступления в бюджеты всех уровней для финансирования расходов государственного и социального значения;
- регулировать уровень доходов населения и, соответственно, структуру личного потребления и сбережения граждан;

- стимулировать наиболее рациональное использование получаемых доходов, помогать наименее защищенным категориям граждан.

Подходное налогообложение обладает большими возможностями воздействия на уровень реальных доходов населения. Это достигается системой льгот, выбором объекта и ставками налогообложения. Благодаря налогу происходит перераспределение части высоких доходов в пользу нуждающихся категорий населения и в интересах общества в целом для того, чтобы более или менее сгладить степень неравенства в доходах.

Плательщиками подходного налога являются физические лица — граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, как имеющие, так и не имеющие постоянного местожительства в Российской Федерации. Постоянно проживающими считаются граждане, находящиеся в Российской Федерации не менее 183 дней в календарном году.

Объектом налогообложения у физических лиц, имеющих постоянное местожительство в Российской Федерации, является совокупный доход, полученный в календарном году как на территории страны, так и за ее пределами как в денежной, так и в натуральной форме, в том числе в виде материальной выгоды. При этом у граждан, не имеющих постоянного местожительства в Российской Федерации (т.е. проживающих менее 183 дней в календарном году на территории России), подходным налогом облагаются только доходы, полученные из источников в Российской Федерации. Датой получения доходов в календарном году является дата выплаты дохода физическому лицу.

Налог исчисляется и удерживается предприятиями, учреждениями и организациями по истечении каждого месяца с суммы совокупного дохода граждан с начала календарного года. Подходный налог исчисляется бухгалтерией предприятия и удерживается при выплате работникам заработной платы и иных, подлежащих налогообложению сумм. При этом в совокупный доход включаются все полученные от данной организации доходы, включая заработную плату, премии и иные вознаграждения, связанные с выполнением трудовых обязанностей работником, в том числе по совместительству, от выполнения работ по договорам гражданско-правового характера, суммы, полученные в виде дивидендов по акциям, и другие доходы, получаемые в результате распределения прибыли предприятия, включая доходы, образующиеся за счет предоставления работникам материальных и социальных благ. В совокупный доход работников предприятия входит также стоимость акций, дополни-

тельно эмиттируемых предприятием в процессе увеличения уставного капитала в результате распределения прибыли и безвозмездно передаваемых работникам предприятия. Если же увеличение уставного капитала предприятия связано с переоценкой основных фондов, то стоимость дополнительно выпущенных и бесплатно переданных работникам акций налогом не облагается. В совокупный доход входит также стоимость квартир (жилых домов), если они приобретены предприятием и переданы в собственность работникам. Подоходный налог в этом случае взимается с момента оформления собственности работника на жилье.

В 1997 г. в законодательство по подоходному налогообложению впервые введено понятие «материальная выгода по заемным средствам», подлежащая включению в совокупный годовой доход физических лиц. Действие данной нормы распространяется на соответствующие отношения в период с 22 января 1997 года. Применительно к заемным средствам, полученным физическими лицами по договорам займа, материальная выгода определяется, если средства в денежной или натуральной форме были выданы на льготных условиях после 21 января 1997 года независимо от даты составления договора на выдачу таких средств.

Некоторые виды доходов, получаемые работниками, не включаются в совокупный доход, облагаемый налогом: пособия по безработице; беременности и родам; суммы материальной помощи оказываемые в связи с чрезвычайными обстоятельствами, а также в связи со смертью работника или членов его семьи; суммы материальной помощи, оказываемой в других случаях, не облагаются налогом в пределах 12-кратного МРОТ. В таком же размере освобождается от налога стоимость полученных от учреждения подарков и призов, полученных на конкурсах и соревнованиях; суммы, полученные в течение года от продажи квартир, жилых домов, дач, садовых домиков, земельных участков, принадлежащих физическим лицам на праве собственности в пределах 5 000-кратного МРОТ, а при продаже иного имущества — в пределах 1 000-кратного МРОТ. И другие суммы.

Помимо перечисленных изъятий, являющихся правомерными для всех налогоплательщиков, законодательством предусматривается целый ряд льгот социально направленного характера для конкретных граждан. Льготу в виде понижения совокупного годового дохода на сумму не выше 20 000 руб.¹ имеют несколько ка-

¹Размер совокупного дохода, облагаемого по минимальной ставке (в 1999 г. эта сумма равна 30 000 руб.).

тегорий граждан. Это лица, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, а также получившие инвалидность вследствие чернобыльской катастрофы, аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча. На эту же льготу имеют право лица, принимавшие участие в ликвидации этих аварий и непосредственно участвующие в испытаниях ядерного оружия.

Некоторые категории граждан имеют право на понижение совокупного дохода в налогооблагаемом периоде за каждый месяц в размере: 5-кратного ММОТ (Герои СССР, РФ, участники войны, инвалиды ВОВ I и II группы и др.); 3-кратного ММОТ (инвалиды III группы, имеющие престарелых родителей, «афганцы» и другие лица, выполняющие интернациональный долг и др.); 2-кратного ММОТ (физические лица, чей доход в течение года не превышает 10 000 руб.); 1-кратного ММОТ (физические лица, чей доход в течение года составил от 10 000 руб. 1 коп. до 30 000 руб.).

Подобная льгота в размере 2-кратного и 1-кратного ММОТ предоставляется на содержание детей и инвалидов. Ставки подоходного налога дифференцированы в зависимости от размера облагаемого совокупного дохода, получаемого в календарном году. На 1999 г. установлена минимальная ставка налога в размере 12% при облагаемом годовом доходе до 30 000 и максимальная — 35% с суммы, превышающей 150 000 руб. Расчет подоходного налога по месту работы осуществляется в последовательности, представленной на рис. 6.2.10.

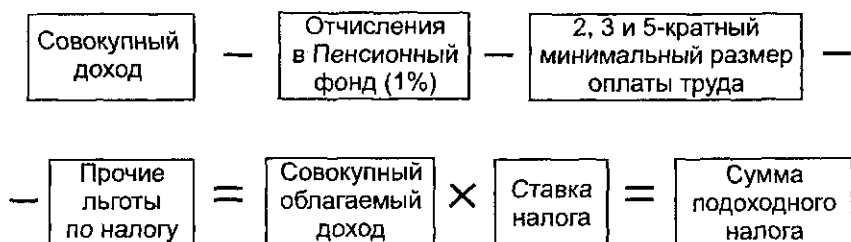


Рис. 6.2.10. Расчет подоходного налога

Граждане, получившие доход не по одному месту работы, размер которого превышает сумму, облагаемую по минимальной ставке налога, не позднее 1 апреля, следующего за отчетным годом, должны представить в налоговые органы по месту своего жительства налоговую декларацию о совокупном годовом доходе. Кроме подоходного налога, физические лица могут быть плательщиками налогов иного характера.

Налог на имущество физических лиц является общеобязательным местным налогом. Его уплачивают собственники имущества как граждане Российской Федерации, так и иностранные граждане и лица без гражданства. **Объект налогообложения** состоит из двух групп. В первую группу включаются жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения. Во вторую группу входят транспортные средства, не облагаемые налогом с владельцев транспортных средств: моторные лодки, вертолеты, самолеты, теплоходы, яхты и другие водно-воздушные транспортные средства.

Налог на транспортные средства взимается в зависимости от мощности двигателя в процентах от минимального размера оплаты труда, действующего на дату начисления налога.

Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, уплачивается в случае, когда физические лица принимают в порядке наследования или дарения жилые дома, квартиры, дачи, садовые домики, автомобили, мотоциклы, моторные лодки, катера, яхты и другие транспортные средства, предметы антиквариата и искусства, ювелирные изделия, вклады в учреждения банка и т.п. **Плательщиками** налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, которые становятся собственниками имущества, переходящего к ним на территории Российской Федерации по наследству или в виде дарения. **Налогооблагаемой базой** является стоимость имущества, получаемого в порядке наследования или дарения (более 850-кратного МРОТ для наследования и более 80-кратного МРОТ для дарения). Ставки налога зависят от размера стоимости наследства или дарения и степени родства.

Контрольные вопросы:

1. Назовите основные принципы построения налоговой системы Российской Федерации.
2. Дайте краткую характеристику компетенции органов власти в применении налогового законодательства.
3. Назовите основные недостатки действующей налоговой системы Российской Федерации.
4. Какова сущность НДС?
5. Как исчисляется НДС, подлежащий уплате в бюджет?
6. Как реализуется регулирующая роль налога на прибыль?
7. Определите сущность налога на имущество предприятий и порядок его исчисления.

8. *Определите роль платежей за природные ресурсы и их состав.*
9. *Какова структура действующей в России системы налогов с физических лиц?*
10. *Каков порядок исчисления подоходного налога с физических лиц?*

6.3. Налоговое планирование

Изучив данный параграф, Вы сможете:

- *дать определение налогового планирования;*
- *охарактеризовать государственное налоговое планирование;*
- *дать определение налогового дефицита и выяснить причины его возникновения;*
- *определить цели и задачи налогового планирования на уровне хозяйствующих субъектов.*

6.3.1. Основы организации налогового планирования в Российской Федерации

Система налогового планирования рассматривается, как единство двух подсистем: **государственного налогового планирования**, имеющего целью формирование доходной базы федерального и территориальных бюджетов и **налогового планирования на уровне хозяйствующих субъектов** как элемента финансового менеджмента. Очевидно, что эти подсистемы имеют разнонаправленные цели: в первом случае налоговое планирование ориентировано на максимальный уровень изъятия налогов в бюджет, а во втором — на минимизацию налогов с целью сокращения реальных издержек предприятий.

Реализация государством хозяйственных, управленческих, социальных и иных функций невозможна без создания адекватной экономической базы. Материальным воплощением такой базы является бюджетный фонд. В значительной своей части он формируется за счет налоговых поступлений. Так, Федеральным законом «О Федеральном бюджете на 1999 год» от 22.02.99 г. № 36-ФЗ доля налоговых поступлений в составе доходов федерального бюджета определена в размере 84,34%, доля налоговых поступлений в структуре доходов федерального бюджета в предшествующие годы составила соответственно 83,5% в 1998 году, 86,3% в 1997 году, 81,4% — в 1996 году. Таким образом, планирование доходной части бюджета (бюджетного фонда) в наибольшей степени представляет собой планирование налоговых платежей. *Процесс* государст-

венного налогового планирования *включает два основных направления: прогнозирование мобилизации сумм контингентов налоговых платежей на основе макроэкономических показателей (объем ВВП, индекс инфляции, объем товарооборота и др.) и распределение регулирующих доходов по уровням бюджетной системы с целью формирования доходной базы бюджетов территорий.*

Прогнозирование поступлений налогов на базе макроэкономических показателей определяет стратегию формирования налоговых доходов на очередной год и среднесрочную перспективу, но не решает всех проблем налогового планирования. Поэтому необходимым компонентом налогового планирования является обработка и анализ статистических данных об аккумуляции налогов в бюджет за истекший период, а также информация о возможных изменениях в налоговом законодательстве.

Так, при планировании поступлений налога на прибыль на 1999 год за основу были приняты данные Государственной налоговой службы РФ (ныне Министерство по налогам и сборам РФ) по отчетности предприятий за 1998 год с учетом изменений в налоговом законодательстве, повлиявшие на размер налогооблагаемой прибыли в истекшем году.

Организацию планирования налоговых поступлений можно представить в виде схемы (рис. 6.3.1).

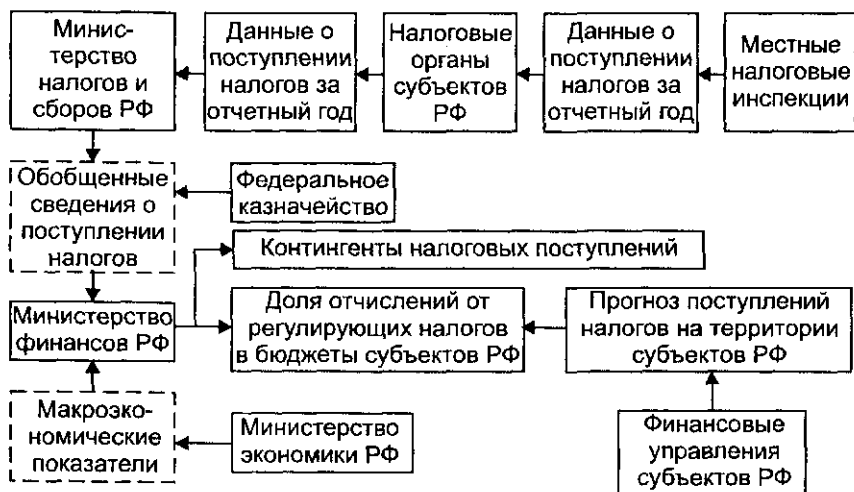


Рис. 6.3.1. Процесс планирования налоговых поступлений

Налоговое планирование основано на оценке эффективности налоговой системы в целом с позиций выполнения ею фискальных задач и воздействия на экономику, а также на анализе причин возникновения *налогового дефицита* — расхождений между планируемым и фактическим поступлением налогов.

Важной составляющей налогового планирования является анализ факторов, влияющих на формирование налогооблагаемой базы по отдельным видам налогов. Однако следует иметь в виду, что при государственном налоговом планировании сложно учесть все особенности формирования налогооблагаемой базы. Это приводит к погрешностям в определении реальных сумм налоговых поступлений в бюджет и более доступно при налоговом планировании на уровне хозяйствующих субъектов. Например, реальность поступления в бюджет налога на прибыль зависит не только от объема производства, ценовой политики, уровня инфляции, определяющих величину прибыли от реализации произведенной продукции, но и влияния на конечный финансовый результат операционных внереализационных доходов и расходов. В частности, курсовых разниц, налогов, относимых на финансовые результаты и др., способных привести к потере или значительному сокращению объекта налогообложения и, соответственно, к потерям бюджетных доходов. Очевидно, решение этих задач невозможно без широкого использования прогрессивных компьютерных технологий при обработке информации, которой располагают налоговые и другие государственные органы. Главным шагом в этом направлении является создание единого реестра налогоплательщиков и общей информационной системы налоговых, финансовых и иных органов, отвечающих за исполнение доходной базы бюджета.

Второй этап налогового планирования — разграничение налоговых доходов между бюджетами различных уровней представляется не менее важным, поскольку значительная часть доходов региональных бюджетов формируется за счет отчислений от регулирующих налогов (НДС, налога на прибыль, подоходного налога с физических лиц и др.). Например, в доходах бюджета Санкт-Петербурга на 1999 г. удельный вес всех налоговых доходов составляет 90,2%, в том числе регулирующих налогов — 49,1 %. Распределение регулирующих налогов по уровням бюджетной системы осуществляется в соответствии с законом о федеральном бюджете на очередной год. Так, на 1999 г. доля НДС для территориальных бюджетов определена в размере 25% (начиная со второго квартала она снизится до 15%), доля акцизов на этиловый спирт из пищевого сырья и ликероводочные

изделия на весь 1999 г. установлена в размере 50%, акцизов на остальные товары, производимые на территории России (кроме акцизов на нефть) — 100%. Кроме того, субъекты Российской Федерации получают 40% налога на покупку иностранных денежных знаков, а также отчисления от других налогов. В частности, отчисления от налога на прибыль и подоходного налога с физических лиц в доходы территориальных бюджетов производятся по установленным ставкам в соответствии с налоговым законодательством.

Конкретное наполнение региональных бюджетов зависит не только от установленных пропорций распределения федеральных налогов, но и от реальных поступлений контингентов этих налогов на соответствующей территории. Прогнозирование контингентов налоговых доходов на территории субъектов России осуществляется территориальными финансовыми управлениями совместно с налоговыми органами на основании данных, характеризующих экономический потенциал региона, включая показатели, определяющие объем платежей по соответствующим налогам. В то же время оценка реальности поступлений налогов на любом уровне планирования невозможна без учета специфики налогового планирования хозяйствующих субъектов, которое, преследуя прямо противоположные цели, может внести существенные коррективы в федеральные и региональные прогнозы. Тем самым, несмотря на разнонаправленные задачи, обеспечивается единство подсистем налогового планирования.

6.3.2. Налоговый менеджмент

Налоговое планирование на уровне хозяйствующих субъектов является неотъемлемой частью управления финансами предприятий и может быть представлено как налоговый менеджмент. Главной задачей налогового планирования, как было отмечено выше, является **минимизация налогов** на основе максимального использования возможностей налогового законодательства, в том числе налоговых льгот. Одним из элементов налогового планирования должна быть и оценка риска совершения налоговых правонарушений, во избежание которых требуется тщательная проработка не только Налогового кодекса РФ, но и положений Конституции РФ, а также гражданского, административного и уголовного законодательства. Конечной же целью налогового менеджмента является сокращение фактических издержек, связанных с уплатой налогов.

Налоговое планирование осложняется рядом неблагоприятных факторов. К их числу относятся следующие:

- нестабильность налогового законодательства, частая корректировка законов и инструкций, в том числе придание им обратной силы;
- расширительное толкование налоговых законов в подзаконных актах, нередко приводящее к изменению сути законов, обилие нормативных актов, не прошедших регистрацию в Минюсте РФ и не имеющих законной юридической силы, но обязательных к применению с точки зрения налоговых ведомств;
- отсутствие четкой системы обеспечения налогоплательщиков необходимой информацией об изменениях в налоговом законодательстве, а также разъяснениями по отдельным вопросам уплаты налогов, которые в виде писем налоговых и финансовых органов нередко обращаются лишь внутри налоговых администраций;
- неточность формулировок законодательно-нормативных актов, имеющая следствием неоднозначное их толкование;
- отсутствие координации между отдельными законами о налогах, а также между налоговыми законами и законами, регулирующими отдельные виды деятельности;
- несоответствие ряда положений части первой Налогового кодекса РФ и действующих налоговых законов.

Налоговое планирование, по существу, начинается до регистрации предприятий и включает в себя обоснование **выбора организационно-правовой формы** хозяйствующего субъекта с позиций минимизации налоговых издержек. Например, осуществление коммерческой деятельности в режиме частного предпринимательства без образования юридического лица означает замену совокупности уплачиваемых предприятиями налогов (НДС, налог на прибыль и т.д.) подоходным налогом, кроме того, в ряде налоговых законов предусматривается налогообложение только юридических лиц. Большие возможности представляет регистрация фирм в форме некоммерческих организаций, ориентированных на решение каких-либо социальных задач, позволяющих при наличии коммерческой деятельности платить минимальное число налогов или не платить их вообще и т.д.

Вторым шагом в налоговом планировании должен быть **выбор места осуществления деятельности** как основного предприятия, так и его филиалов. Так, в предпринимательской практике большим успехом пользуется регистрация фирм в оффшорных зонах (или налоговых гаванях) с более мягким режимом налогообложения (например, в Калмыкии или Ингушетии), а также в регионах,

при регистрации в которых эффект снижения налоговых издержек обеспечивается за счет количественного сопоставления региональных налоговых систем. Например, фирмы с высоким уровнем наличных расчетов предпочтут зарегистрироваться в регионах, не применяющих налога с продаж, который в силу своего каскадного характера ведет к резкому повышению цен и, следовательно, снижает конкурентоспособность облагаемых им товаров.

Субъектам малого предпринимательства предоставлены большие возможности в **выборе режима налогообложения**, что также является существенным элементом налогового планирования. Например, переход на упрощенную систему учета и налогообложения в соответствии с Федеральным законом «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства» от 29.12.95 г. № 222-ФЗ, а также соответствующими региональными законами позволяет вместо всей совокупности федеральных, региональных и местных налогов уплачивать **единый налог**, причем порядок определения налогооблагаемой базы единого налога и уровень налоговых ставок позволяет говорить о реальном сокращении налоговых издержек.

Следующим этапом налогового планирования является **оценка возможностей различных форм договоров** с точки зрения налоговых последствий их заключения. Например, договор, заключенный с физическим лицом на аренду принадлежащего ему транспортного средства, лишает предприятие возможности отнести расходы по аренде на себестоимость продукции (действующим законодательством не предусмотрено отнесение на себестоимость затрат по аренде имущества, не относящегося к основным средствам) и вынуждает использовать для этих целей чистую прибыль. В то же время заключение договора на использование в служебных целях личных легковых автомобилей позволяет включить данные расходы в себестоимость, хотя их размер и ограничен установленными нормативами.

При заключении хозяйственных и иных договоров большое значение с позиций налоговых последствий имеет оценка платежеспособности и надежности партнеров. Например, неустойчивое финансовое положение покупателя может привести к возникновению дебиторской задолженности, которая, в случае превышения установленного Указом Президента РФ «Об основных направлениях налоговой реформы в РФ и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины» от 8.05.96 г. № 685 предельного срока в размере трех месяцев вызовет необходимость списания просроченной задолженности на финансовые результаты поставщика с

одновременным увеличением на эту сумму налогооблагаемой прибыли. Кроме того, при списании неоплаченного покупателем долга на финансовые результаты возникает и необходимость в уплате НДС, причем источником уплаты налогов в данном случае будут собственные средства поставщика.

Немаловажное значение при налоговом планировании имеет и *форма расчетов с поставщиками и потребителями*. Так, при введении в регионе поставщика налога с продаж, имеющего в качестве объекта налогообложения реализацию товаров (работ и услуг) за наличный расчет предпочтительными формами расчетов с покупателями (юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями) становятся безналичные расчеты или бартерные сделки (это положение не применяется в отношении физических лиц, не являющихся предпринимателями, так как при любой форме расчета с ними стоимость реализуемых им товаров, работ и услуг увеличивается на налог с продаж). С другой стороны, при приобретении за наличный расчет облагаемых налогом с продаж материальных ценностей, стоимость которых относится на издержки производства и обращения, указанный налог также может быть отнесен на издержки производства и обращения покупателя при условии их своевременной оплаты. В противном случае, если до момента оплаты приобретенные ресурсы уже были использованы в производстве, уплаченный налог придется покрывать за счет собственной чистой прибыли.

Особую роль в налоговом планировании играет *выбор учетной политики предприятия*. При этом большое значение имеет как метод определения выручки от реализации продукции, от которого во многом зависит периодичность уплаты налогов, так и метод фактической оценки себестоимости материальных ресурсов, списываемых в производство, оказывающих различное влияние на объект обложения налогом на прибыль. В такой же мере воздействуют на налогооблагаемую базу метод списания общепроизводственных расходов, амортизационная политика предприятий и т.д.

Важной составной частью налогового менеджмента является *регулирование налогооблагаемой базы* уплачиваемых предприятиями налогов. С этих позиций все налоги делятся на три группы:

- налоги, объектом обложения которыми является *выручка*;
- налоги, объектом обложения которыми является *прибыль* (доход);
- налоги, имеющие в качестве объекта обложения фонд оплаты труда.

Налоги, объектом обложения которыми является выручка: НДС, налог с продаж, акцизы, налог на реализацию горюче-смазочных материалов, налог на пользователей автомобильных дорог, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы.

Регулирование налогооблагаемой базы указанных налогов требует решения двух взаимосвязанных задач: точного определения возможного объекта налогообложения и осуществление контроля за ценами. Первое варьируется в зависимости от вида деятельности. Например, объектом обложения налогом на пользователей автомобильных дорог для производственной сферы является выручка от реализации товаров, работ и услуг, тогда как в сфере торговли объектом выступает валовый доход. В то же время предприятия, осуществляющие свою деятельность в сфере общественного питания, обязаны уплачивать налог на пользователей автомобильных дорог как с выручки от результатов своей производственной деятельности (в части изготовления блюд), так и с валового дохода (при реализации покупных товаров через буфеты). Знание и учет в практической деятельности всех отраслевых особенностей определения налогооблагаемой базы позволит избежать ошибок при расчете подлежащих уплате в бюджет сумм налогов, и, соответственно, потерь на уплате налоговых санкций.

Контроль за ценами выходит за рамки собственно налогового планирования, однако знание последствий применения тех или иных цен необходимо налоговому менеджеру на стадии принятия решений. При этом важно учитывать принципы определения цены товаров, работ и услуг, изложенные в Налоговом кодексе РФ. Согласно статье 40 (гл. 7, разд. IV) для целей налогообложения принимается цена товаров, работ или услуг, указанная сторонами сделки. Пока не доказано обратное, предполагается, что эта цена соответствует уровню рыночных цен. До вступления в действие части первой Налогового кодекса применялся порядок, в соответствии с которым при реализации товаров (работ, услуг) по ценам не выше фактической себестоимости требовался пересчет выручки для целей налогообложения, исходя из рыночных цен на аналогичную продукцию. В связи с этим контроль за ценами приобретал особое значение, так несоблюдение указанного порядка приводило к значительным штрафным санкциям за занижение налогооблагаемой базы. Необходимо иметь в виду, что и в условиях действия Налогового кодекса РФ налоговые органы вправе контролировать правильность применения цен. Однако это право распространяется лишь на сделки, совершенные между взаимосвя-

симыми лицами, на товарообменные (бартерные) операции по внешнеторговым контрактам, а также при значительном колебании (более чем на 20 процентов в ту или иную сторону) уровня цен, применяемых налогоплательщиком по идентичным (однородным) товарам в пределах непродолжительного периода времени. Если, по мнению налогового органа, примененные сторонами сделки цены товаров, работ или услуг отклоняются (в ту или иную сторону) более чем на 20 процентов от рыночной цены идентичных (однородных) товаров, работ или услуг, налоговый орган вправе вынести мотивированное решение о доначислении налога и пени, рассчитанных таким образом, как если бы результаты этих сделок были оценены исходя из рыночных цен.

Для сокращения возможных налоговых потерь необходимо учитывать особенности методики расчета конкретных налогов. Так, сумма НДС, подлежащая взносу в бюджет, определяется в виде разницы между суммами налога, полученными от покупателей за реализованные им товары, работы и услуги, и суммами налога, фактически уплаченными поставщикам материальных ресурсов, работ и услуг, стоимость которых относится на издержки производства и обращения. Таким образом, сразу «отсекаются» затраты предприятий, связанные с вложением средств в непроизводственную сферу и соответствующая им сумма налога, уплаченная поставщикам. Источником таких расходов и относящегося к ним налога является чистая прибыль предприятий. Поэтому, во избежание потерь на уплате штрафных санкций, следует организовать раздельный учет ресурсов, предназначенных к использованию в производственной и непроизводственной сферах. Аналогичный подход должен применяться и при производстве льготированной продукции (работ, услуг). В этом случае уплаченный поставщикам налог должен относиться на себестоимость готовой продукции. При отсутствии раздельного учета затрат на производство облагаемой и необлагаемой НДС продукции предприятию грозит уплата налога по всему перечню производимых им товаров. Следовательно, организация раздельного учета является не только превентивной мерой для предотвращения штрафных санкций, но и способом уменьшения платежей путем законного использования налоговых льгот.

При налоговом планировании следует учесть все факторы риска, так или иначе влияющих на величину уплачиваемых налогов. Например, уменьшение суммы полученного от покупателей НДС на величину уплаченного поставщикам налога возможно лишь при правильном оформлении первичных и расчетных докумен-

тов. Так, если в полученных от поставщиков первичных документах (счетах, накладных, актах выполненных работ и т.д.) НДС не выделен отдельной строкой, то самостоятельное выделение его в расчетных документах не допускается. В этом случае налогоплательщик лишается права на уменьшение подлежащей уплате в бюджет суммы НДС и вынужден платить налог со всего оборота. Аналогичные требования предъявляются налоговыми администрациями и в отношении счетов-фактур, хотя их действия в данной ситуации могут быть оспорены в арбитражном суде (Закон РФ «О налоге на добавленную стоимость» от 6.12.91 г. № 1992-1 (с изменениями и дополнениями) не содержит норм, указывающих на необходимость использования счетов-фактур в качестве первичных документов, подтверждающих право налогоплательщика на зачет уплаченных поставщику сумм налога). Тем не менее, во избежание конфликтных ситуаций с налоговыми органами, следует тщательно контролировать все поступающие от поставщиков первичные документы, при достаточно длительных связях анализировать допущенные ими ошибки при оформлении таких документов и проводить разъяснительную работу с целью недопущения подобных ошибок в будущем.

Налоги, объектом обложения которыми является прибыль (доход): налог на прибыль предприятий и организаций, налог на доходы от ценных бумаг, налог на доходы от долевого участия в деятельности других предприятий, налог на доходы по отдельным видам деятельности (например, доходы от видеопоза, видеосалонов, проката аудио- и видеокассет и записей на них), налог на доходы от фрахта и т.д.

Наибольший интерес с позиций налогового менеджмента представляет регулирование налогооблагаемой базы по *налогу на прибыль*. При этом внимание налогового менеджера должно быть обращено на учет всех факторов, влияющих на формирование валовой прибыли, как объекта налогообложения. Поскольку основной составляющей валовой прибыли является прибыль от реализации продукции (работ, услуг), следует сосредоточить внимание на регулировании выручки от реализации продукции (работ, услуг) и себестоимости этой продукции. При этом большое влияние на величину налогооблагаемой прибыли оказывает выбранный при формировании учетной политики предприятия метод определения выручки — «по оплате» (кассовый метод) или «по отгрузке» (метод начисления). В данном случае предпочтение, как правило, отдается кассовому методу, позволяющему судить о реальной, а не потенциальной величине прибыли от реализации продукции

по состоянию на каждую отчетную дату. В условиях непрекращающегося роста числа неплатежей применение метода начислений неизбежно приводит к значительной переплате налогов, так как базой для их расчета выступают начисленные, но не поступившие на счета предприятия суммы выручки.

При регулировании себестоимости необходимо учитывать требование Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» от 27.12.91 г. № 2116-1 (с изменениями и дополнениями) о соблюдении «Положения о составе затрат на производство и реализацию продукции, включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли». Поскольку на себестоимость продукции могут быть отнесены только те затраты, которые непосредственно связаны с ее производством и реализацией, необходимо четко разграничить затраты производственного и непроизводственного характера. Например, возможность отнесения на себестоимость консультационных и информационных услуг зависит от того, в какой мере эти услуги способствуют производству и реализации продукции. В противном случае они могут быть покрыты только чистой прибылью предприятия. Поэтому одной из задач налогового менеджера должна стать оптимизация непроизводственных затрат (сокращение в пределах разумного без нанесения ущерба интересам предприятия).

При налоговом планировании следует учитывать и то обстоятельство, что далеко не все производственные затраты могут быть включены в состав себестоимости. Положение о составе затрат ограничивает возможности формирования производственной себестоимости лишь включенным в него перечнем. Однако налоговые администрации в своей контрольной работе строго придерживаются этого Положения, ставя в вину плательщику завышение себестоимости при включении в нее затрат, выходящих за рамки указанного перечня. Поэтому тщательный анализ произведенных затрат, постоянный контроль за их отражением на соответствующих счетах бухгалтерского учета может уменьшить риск потерь на уплате штрафных санкций. В этот же круг проблем следует включить и отнесение на себестоимость сумм амортизационных отчислений. С 1.01.98 г. предприятиям предоставлено право проведения самостоятельной амортизационной политики. Руководствуясь Положением по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» (ПБУ 6/97), предприятия выбирают один из четырех способов начисления амортизационных отчислений, отразив его в своей учетной политике:

- линейный способ;
- способ уменьшаемого остатка;
- способ списания по сумме чисел лет срока полезного использования;
- способ списания стоимости пропорционально объему продукции (работ).¹

Однако ни один из перечисленных способов не может быть принят при налогообложении прибыли, так как Положением о составе затрат предусмотрено начисление амортизации по нормам, утвержденным постановлением СМ СССР «О единых нормах амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов народного хозяйства СССР» от 22.10.90 г. № 1072. Если предприятие воспользовалось предоставленным ему правом и начислило амортизационные отчисления в соответствии с ПБУ 6/97, то в случае превышения сумм амортизации над суммами, рассчитанными исходя из норм указанного постановления, сумма превышения должна быть прибавлена к налогооблагаемой прибыли. Таким образом, положения ПБУ 6/97 не могут быть использованы в целях минимизации налога на прибыль. В то же время увеличение размеров амортизационных отчислений оказывает непосредственное влияние на формирование налогооблагаемой базы по уплате налога на имущество предприятий. Следовательно, в процессе налогового планирования необходимо проанализировать возможные выгоды и потери от применения того или иного способа амортизации основных средств и на этой основе принимать решение о включении его в свою учетную политику.

Как уже отмечалось выше, на формирование себестоимости оказывает непосредственное влияние метод стоимостной оценки списываемых в производство материальных ресурсов. Так, при применении метода оценки запасов по средней себестоимости стоимость списываемых материальных ресурсов определяется путем деления общей стоимости поступивших материальных ценностей на суммарное их количество и умножения на количество ценностей, списанных в производство. Данный метод применяется с 1974 г. и до недавнего времени был единственно возможным.

Согласно Положению о бухгалтерском учете «Учет материально-производственных запасов» (ПБУ 5/98) материально-производственные запасы, используемые в особом порядке (драгоценные металлы, драгоценные камни и т.п.), или запасы, которые

¹ Подробнее см. п. 10.5.

не могут обычным способом заменять друг друга, разрешено оценивать по себестоимости каждой единицы. Оценка запасов методом ФИФО основана на допущении, что в течение отчетного периода материальные ресурсы списываются в производство в последовательности из приобретения. При этом методе ресурсы, первыми списанные в производство, оцениваются по себестоимости первых по времени закупок. При методе ЛИФО, напротив, ресурсы, первыми поступившие в производство, оцениваются по себестоимости последних по времени закупок.

На первый взгляд, в условиях инфляции и роста цен на сырьевые ресурсы выигрывают предприятия, применяющие метод ЛИФО. Однако завышение себестоимости неминуемо вызовет очередной виток цен, что далеко не всегда выгодно предприятию. В то же время при применении метода ФИФО появляется возможность снижения издержек, и, как следствие, снижение цен, что, в свою очередь, отразится и на величине налогооблагаемой прибыли.

Регулирование налогооблагаемой базы по уплате налога на прибыль включает и другие направления. В частности, использование возможностей снижения валовой прибыли за счет увеличения суммы операционных и внереализационных расходов. Например, разрыв во времени оплаты поставок импортного сырья при соблюдении сроков кредиторской задолженности приводит к росту отрицательных курсовых разниц, которые, по Положению о составе затрат, уменьшают налогооблагаемую прибыль, что и используется налогоплательщиками в целях минимизации налога на прибыль. Однако при этом следует иметь в виду, что последующее приобретение валюты по более высокому курсу с целью оплаты импортных товаров уменьшает и даже может полностью нивелировать влияние курсовых разниц на налогооблагаемую прибыль. Поэтому использование данного метода регулирования возможно лишь при наличии достаточных средств на валютном счете предприятия.

Регулирование налогооблагаемой базы для уплаты *налога на доходы от ценных бумаг* требует группировки ценных бумаг по способам налогообложения дохода от их использования. Так, дивиденды по акциям, дающим право на участие в распределении прибыли предприятия-эмитента, а также доходы по государственным ценным бумагам облагаются 15-процентным налогом у источника выплаты. А доходы по другим видам ценных бумаг облагаются в составе валовой прибыли по общей ставке налога на прибыль. Очевидно, предпочтение в данном случае следует отдавать акциям (притя-

гательность государственных ценных бумаг сомнительна ввиду неспособности государства гарантировать оплату своих долгов).

Проблема регулирования налогооблагаемой базы по уплате **налогов, имеющих в качестве объекта фонд оплаты труда** (в частности, сбора на нужды образовательных учреждений) сводится к ограничению роста численности работающих и контролю за формированием фонда оплаты труда. При планировании *платежей в государственные социальные внебюджетные фонды* (в настоящее время они не входят в налоговую систему, однако в силу обязательности их уплаты воспринимаются налогоплательщиками как налоги) следует учитывать особенности договоров, заключаемых с работниками. Например, выплаты по договорам подряда и поручения не облагаются платежами в фонд социального страхования, что создает определенные преимущества заключения таких договоров с работниками по сравнению с трудовыми соглашениями.

Таким образом, учет всех влияющих на налогооблагаемую базу факторов позволяет не только существенно минимизировать налоги, но и предотвратить возникновение штрафных санкций, снизив тем самым общий уровень налоговых издержек.

Контрольные вопросы:

- 1. Что представляет собой система налогового планирования?*
- 2. Какие задачи решает государственное налоговое планирование?*
- 3. Приведите основные этапы и последовательность осуществления государственного налогового планирования.*
- 4. Что такое налоговый дефицит, и каковы причины его возникновения?*
- 5. Какие цели преследует налоговый менеджмент хозяйствующих субъектов?*
- 6. Назовите основные направления налогового менеджмента.*
- 7. Какие факторы оказывают негативное влияние на налоговый менеджмент?*
- 8. В чем заключается регулирование налогооблагаемой базы по отдельным видам налогов? Приведите примеры такого регулирования.*

6.4. Перспективы развития налоговой системы

На протяжении последних десятилетий Россия находится в состоянии перманентного реформирования налоговой системы. Процесс совершенствования налоговой системы бесконечен, так как каждый новый этап в развитии общества имеет свои приорите-

ты экономического развития, что, в свою очередь, требует адекватного решения проблем взаимодействия хозяйствующих субъектов с государством. Например, 80-е годы ознаменованы проведением широкомасштабного экономического эксперимента, частичного «разгосударствления» экономики путем кооперирования и развития аренды. По сути, это положило начало становлению рыночных отношений как в России, так и в других государствах бывшего СССР. В тот момент действия государства в отношении хозяйствующих субъектов еще носили отпечаток жесткого администрирования, однако уже тогда появились первые ростки налоговых отношений в виде твердо фиксированного процента (норматива) отчислений в доход государства от прибыли предприятий.

В начале 90-х годов процесс формирования налоговых отношений в России завершился принятием Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ» от 27.12.91 г. № 2118-1, одновременно породив ряд новых проблем во взаимоотношениях государства с налогоплательщиками. Отсутствие опыта налогового администрирования в условиях рыночных отношений привело к появлению неточностей в налоговом законодательстве, которыми не преминули воспользоваться налогоплательщики в ущерб государственным интересам. Так, Закон РФ «О налоге на добавленную стоимость» от 6.12.91 г. № 1992-1 не предусматривал налогообложения товарообменных операций, что привело к массовому уклонению от налогов путем осуществления преимущественно бартерных сделок. Частичные поправки к налоговым законам приводили к изменениям в законодательно-нормативных актах, нередко имеющим, к тому же, обратную силу, что снижало эффективность налогового планирования на уровне хозяйствующих субъектов.

Следует отметить, что наряду с нестабильностью налогового законодательства вызывает резкое недовольство налогоплательщиков и чрезмерный налоговый прессинг, ограничивающий их инвестиционную активность и снижающий реальные доходы, что закономерно приводит к развитию теневой экономики, к массовому уклонению от налогов. Поэтому не только интересам налогоплательщиков, но и всего государства в целом отвечает создание устойчивой налоговой системы, снижение налоговых ставок при одновременном расширении налогооблагаемой базы за счет отмены неэффективных налоговых льгот. В последние годы приоритетным направлением налоговой политики является перенос тяжести налогов с юридических на физических лиц, что, по мнению законодателей, будет способствовать росту инвестиционной активности хозяйствующих субъектов и ограничению необоснованного роста

доходов отдельных физических лиц. В этой плоскости лежит разработка и принятие закона о контроле за наиболее крупными доходами граждан, а также повышение ставок налога на имущество физических лиц. Нельзя не заметить, что подобная идеология перераспределения налогового бремени ставит Россию в один ряд с наиболее развитыми странами при полной несопоставимости среднего уровня доходов российских граждан и граждан других государств.

Однако налоговое давление на физических лиц усиливает не столько повышение ставок прямых налогов, сколько *расширение сферы действия косвенных налогов*, провоцирующих неограниченный рост цен на потребительские товары и услуги. Например, введение регионального налога с продаж при сохранении федеральных НДС и акцизов, включаемых в его налогооблагаемую базу, преследует исключительно фискальные задачи. Поэтому введение налога с продаж следует рассматривать, как временную фискальную меру, а не элемент целенаправленной налоговой политики на длительную перспективу.

Основными направлениями совершенствования налоговой системы являются:

- обеспечение стабильности налоговой системы;
- максимальное упрощение налоговой системы, изъятие из законов и инструкций норм, имеющих неоднозначное толкование;
- ослабление налогового прессинга путем снижения налоговых ставок, обеспечение разумного уровня налоговых изъятий;
- оптимальное сочетание прямых и косвенных налогов. При этом следует иметь в виду, что в странах с развитой рыночной экономикой в последние годы предпочтение отдается прямым налогам, в то время как ориентация на косвенные налоги свидетельствует о неспособности налоговых администраций организовать эффективный налоговый контроль за сбором прямых налогов;
- усиление роли имущественных налогов, имеющих устойчивую налогооблагаемую базу;
- приведение в соответствие с налоговым законодательством иных законов, так или иначе затрагивающих порядок исчисления и уплаты налогов (в том числе, норм бухгалтерского учета);
- максимальный учет при налогообложении реальных издержек хозяйствующих субъектов, связанных с их производственной деятельностью;

- совершенствование подоходного налогообложения физических лиц, разработка гибкой шкалы налогообложения с учетом инфляционного процесса;
- развитие принципа добровольности при уплате налогов, неотъемлемой частью которого является своевременное информирование налогоплательщиков об изменениях налогового законодательства, оказание консультационных услуг при исчислении и уплате налогов.

Надежды на решение указанных проблем принято связывать с Налоговым кодексом РФ. Вступление в силу с 1.01.99 г. его первой части немало способствовало укреплению самосознания налогоплательщиков, повышения их статуса в системе взаимоотношений с налоговыми органами. В связи с этим существенное значение имеет введение в налоговых отношениях презумпции невиновности налогоплательщиков, расширение их прав, толкование всех неустраиваемых противоречий в налоговом законодательстве в пользу налогоплательщиков. Несмотря на отдельные недостатки части первой Налогового кодекса РФ, его принятие стало важной вехой на пути создания системы цивилизованных налоговых отношений. Завершить начатое — задача второй (специальной) части Налогового кодекса РФ.

Налоговый кодекс предусматривает сокращение общего числа налогов при сохранении наиболее значимых налогов как с фискальных позиций, так и с позиций регулирования экономических процессов. В связи с этим упраздняется значительная часть ныне действующих местных налогов, имеющих слабое фискальное и регулирующее значение. В то же время состав местных налогов пополняется переводом под юрисдикцию местных органов власти налога на наследование и дарение, ныне относящегося к компетенции федеральных органов. Из числа федеральных налогов исключаются недостаточно эффективные с изложенных выше позиций: сбор за использование наименования «Россия», налог на операции с ценными бумагами, налог на приобретение автотранспортных средств и налог на реализацию горюче-смазочных материалов (ГСМ). В то же время состав федеральных налогов пополняется рядом новых налогов, связанных с использованием природных объектов (*налогом на дополнительный доход от добычи углеводородов, сбором за пользование объектами животного мира и биологическими ресурсами*) и экологическим налогом. Налоговый кодекс РФ предусматривает принципиально новый подход к взиманию имущественных налогов, имея в виду постепенную замену традиционных имущественных налогов *налогом на недвижимость*. В проекте его второй части сделана попытка устранить недостатки и

упорядочить взимание НДС, налога на прибыль и ряда других налогов. В частности, совершенствование порядка исчисления и уплаты НДС предусматривает следующие направления:

- расширение круга налогоплательщиков за счет индивидуальных предпринимателей;
- упорядочение системы исчисления и уплаты налога;
- введение единого порядка возмещения входного НДС для всех сфер деятельности, включая розничную торговлю и общественное питание;
- закрепление в законодательном порядке методики исчисления налога на добавленную стоимость на основе счетов-фактур;
- сокращение налоговых льгот.

Однако в целом, несмотря на видимые улучшения, НДС не претерпевает сколько-нибудь существенных изменений. Объект обложения тот же — реализация товаров, работ и услуг на территории Российской Федерации, а также ввоз товаров на ее таможенную территорию. В целях налогообложения должна быть сформирована **налогооблагаемая база** (в действующем налоговом законодательстве применяется идентичный по смыслу термин — **облагаемый оборот**). При формировании налоговой базы выручка от реализации товаров (работ, услуг) должна определяться исходя из всех доходов налогоплательщика, полученных им в денежной и (или) натуральной форме, включая оплату ценными бумагами. По-новому будет определяться только дата фактической реализации товаров (работ, услуг), как наиболее ранняя из следующих дат:

- день предъявления покупателю счета-фактуры;
- день оплаты товаров (работ, услуг);
- день отгрузки (передачи права собственности) товаров (выполнения работ, оказания услуг).

При безвозмездной передаче товаров, выполнении работ, оказании услуг, при обмене товарами (работами, услугами) или при натуральной оплате товарами собственного производства датой реализации признается день передачи, выполнения, оказания, обмена или оплаты.

Следует отметить, что в 1998 году была предпринята попытка до принятия всего Налогового кодекса РФ ввести указанный порядок определения даты реализации в практику налогообложения. Однако вырванный из общего контекста элемент кодекса плохо вписывался в действующую систему налогообложения и вскоре был отменен.

В проекте части второй Налогового кодекса РФ *сумма налога, предъявляемая покупателю товаров (работ, услуг), определяется по каждому виду этих товаров (работ, услуг) как соответствующая налоговой ставке процентная доля применяемых цен или тарифов.* При этом сумма налога, определяемая по итогам каждого налогового периода, уменьшается на предусмотренные кодексом налоговые вычеты.

В целом Налоговый кодекс устанавливает более справедливый порядок зачета входного НДС за счет расширения перечня подлежащих вычету сумм. *Прежде всего вычетам подлежат суммы налога, предъявленные продавцами налогоплательщику при приобретении товаров (работ, услуг), либо уплаченные налогоплательщиком при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации.* Вычет производится, если соответствующие товары (работы, услуги) приобретаются или ввозятся налогоплательщиком для его производственных целей или осуществления им иной экономической деятельности, а соответствующие затраты по приобретению этих товаров (работ, услуг) относятся налогоплательщиком на затраты по производству и (или) реализации товаров (работ, услуг).

Кроме того, *вычетам подлежат суммы налога, удержанные из доходов иностранных налогоплательщиков, не состоящих на учете в налоговых органах Российской Федерации, и уплаченные за этих иностранных налогоплательщиков покупателями — налоговыми агентами; суммы налога, уплаченные продавцами налогоплательщику, являющемуся инвестором соглашения о разделе продукции, при приобретении либо уплаченные им при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации товаров (работ, услуг), предназначенных для выполнения работ по соглашению о разделе продукции (если затраты на приобретение этих товаров (работ, услуг) подлежат включению в издержки производства и обращения); суммы налога, предъявленные продавцом и уплаченные налогоплательщиком при приобретении товаров, в случае их возврата продавцу или отказа от них; суммы налога, уплаченные налогоплательщиком подрядчикам при проведении капитального строительства, при выполнении строительно-монтажных и ремонтных работ для собственного потребления, а также при приобретении объектов завершеного капитального строительства* (указанные суммы налога подлежат вычету при введении в действие соответствующих объектов завершеного капитального строительства). В последнем случае устраняется несправедливость в отношении застройщиков, не имевших, согласно Закону «О налоге на добавленную стоимость» от 6.12.91 г. № 1992-1, права вычета входного НДС по законченным

капитальным строительством объектам. Если сумма налоговых вычетов в данном налоговом периоде превысит общую сумму исчисленного налога, налогоплательщик в этом налоговом периоде НДС платить не будет. Разница между суммой налоговых вычетов и общей суммой налога признается суммой излишне уплаченного налога и подлежит зачету в счет текущих и (или) предстоящих в следующем налоговом периоде платежей по этому налогу или возврату налогоплательщику. Указанный порядок расчета НДС станет единым для всех сфер деятельности, что существенно облегчит расчеты между хозяйствующими субъектами, а также контроль со стороны налоговых органов.

Значительно большие изменения ожидают *налог на прибыль*, что связано, прежде всего, с введением нового порядка формирования затрат, учитываемых при налогообложении. Объектом налогообложения для российских организаций признается прибыль, полученная в налоговом периоде как от источников в Российской Федерации, так и за ее пределами. При этом зачет уплаченного за границей налога будет производиться лишь в пределах налога, уплаченного с полученных за границей доходов по российскому законодательству. Изменяется *порядок определения налоговой базы*: вместо расчета валовой прибыли, представляющую собой сумму прибыли от реализации продукции (работ, услуг), прибыли от реализации основных фондов и иного имущества, а также сальдо внереализационных расходов, *определяется общая сумма подлежащих налогообложению доходов, уменьшенная на предусмотренные кодексом вычеты*.

При определении доходов, подлежащих налогообложению, учитываются доходы от реализации товаров (работ, услуг), имущества, в том числе основных средств (включая предоставление его в пользование), доходы участников рынка ценных бумаг, от размещения ценных бумаг по поручению эмитентов и доходы, не связанные с реализацией. Доходом от реализации товаров (работ, услуг), реализации и предоставления в пользование имущества признается выручка от такой реализации (предоставления в пользование). При определении выручки от реализации товаров (работ, услуг), реализации и предоставления в пользование имущества в нее не включаются суммы налога на добавленную стоимость, предъявленные налогоплательщиком покупателю, суммы акцизов и налог с продаж.

Доходы, не связанные с реализацией товаров работ, услуг (внереализационные доходы), включают, в частности:

- доходы от долевого участия в деятельности других организаций (кроме дивидендов и процентов, начисленных по госу-

дарственным ценным бумагам Российской Федерации, государственным облигациям субъектов Российской Федерации и муниципальным облигациям, подлежащим обложению *налогом на доходы от капитала*);

- доходы от сдачи имущества в аренду, кроме передачи имущества по договору финансовой аренды (договору лизинга);
- доходы от реализации ценных бумаг, если эта реализация носит несистемный характер, то есть совершается не более одного раза в налоговый период и (или) переоценки ценных бумаг;
- доходы в виде сумм признанных (причитающихся к получению) штрафов, пени или иных санкций за нарушение договорных или долговых обязательств, а также средств, получаемых в возмещение убытков;
- доходы от использования или предоставления права использования авторских прав, объектов промышленной собственности, либо деловой репутации;
- доходы в виде сумм резервов (затраты на формирование которых подлежали вычету из доходов налогоплательщика);
- доходы в виде безвозмездно полученного имущества, в виде распределяемой в пользу налогоплательщика прибыли от его участия в простом товариществе, пассивном инвестиционном фонде, партнерстве либо других аналогичных образованиях;
- доходы в виде прибыли прошлых лет, выявленной в отчетном периоде, в виде положительных курсовых разниц по валютным счетам, а также по операциям с иностранной валютой, и ряд других доходов.

Таким образом, перечень подлежащих налогообложению доходов более конкретизирован по сравнению с ныне действующим порядком. В то же время существенно расширен перечень затрат, учитываемых при налогообложении (*налоговых вычетов*), соответствующих нынешнему понятию себестоимости продукции.

Под затратами, принимаемыми к вычету, понимается выраженная в денежной форме оценка затрат, осуществленных налогоплательщиком исключительно для производства, продвижения на рынок и (или) реализации товаров (работ, услуг), сопровождения, гарантийного надзора и устранения недостатков, выявленных в процессе эксплуатации, а также затрат на подготовку и освоение производства, подготовку кадров и других затрат, связанных с извлечением прибыли. При этом к вычету принимаются только необходимые, обоснованные и документально подтвержденные затраты. Указанные затраты принимаются к вычету в тех налоговых периодах, в которых признаются осуществленными на-

логоплательщиком в соответствии с его учетной политикой. *Налоговые вычеты включают затраты на подготовку и освоение производства товаров (работ, услуг), затраты по производству и реализации товаров (работ, услуг), затраты по реализации основных средств и иного имущества и затраты, не связанные с реализацией, но имеющие отношение к получению внереализационных доходов.*

По новому решается вопрос о переносе убытков. Если сумма налоговых вычетов в налогооблагаемом периоде окажется больше суммы доходов, подлежащих налогообложению за этот же период, то применительно к этому периоду налоговая база принимается равной нулю, а разница между указанными суммами признается убытком налогоплательщика за такой период. Убытки, полученные налогоплательщиком в налоговом периоде, могут переноситься на будущее, то есть уменьшать налогооблагаемую прибыль в последующие налоговые периоды. В действующем налоговом законодательстве налогоплательщикам предоставлено право лишь на перенос убытков от реализации продукции (работ и услуг), а не по всему кругу осуществляемых им операций. Если же налоговая база отлична от нуля, налогоплательщик имеет право на налоговые скидки, по сути идентичные нынешнему понятию налоговых льгот, но несколько иные по содержанию. При этом существенную роль играет снятие ограничений на развитие собственной производственной базы, в частности, полностью выводится из-под налогообложения прибыль, reinvestированная в производство.

Как уже отмечалось, *Налоговый кодекс предусматривает поэтапную замену трех ныне существующих налогов — налога на имущество предприятий, налога на имущество физических лиц и земельного налога единым налогом на недвижимость.* Однако введение данного налога сопряжено с преодолением определенных трудностей. Для обеспечения функционирования налога на недвижимость требуется создание кадастра земли, кадастра недвижимости, реестра собственников, автоматизированной системы управления недвижимостью, а также введения процедуры апелляций по вопросам оценки. Поэтому на первом этапе сохранится налог на имущество предприятий, но облагаться им будут объекты недвижимости — основные средства, здания, сооружения. На втором этапе будет осуществляться постепенный переход к налогообложению рыночной стоимости земли и расположенных на ней зданий и сооружений. При этом платежи предприятий несколько снизятся по сравнению с ныне действующим налогом на имущество за счет выведения из-под налогообложения активной части основных фондов (машин, оборудования, компьютеров), а также материальных запасов и готовой продукции. В то же

время для организаций, использующих недвижимость в целях извлечения дохода, налоговое бремя возрастет, так как увеличится рыночная стоимость приносящей доход недвижимости. Размер налога на недвижимость будет в немалой степени зависеть и от эффективности использования земельных участков, в чем проявляется стимулирующая роль данного налога. Что же касается физических лиц, то для них плата за недвижимость существенно увеличится, хотя и будет взиматься дифференцированно в зависимости от качественных характеристик объекта.

Анализ второй части проекта Налогового кодекса РФ не дает оснований для утверждения, что система подоходного налогообложения подвергнется существенному реформированию. К сожалению, *подоходный налог* ожидает лишь небольшой косметический ремонт, включая изменение (и не очень существенное) шкалы налоговых ставок, а также некоторое упорядочение налоговых льгот. В то же время данный налог в основе своей остается «позарплатным», а не подоходным, учитывающим лишь доход конкретного физического лица безотносительно к совокупному доходу семьи и фактическим расходам на ее содержание. Исключение из дохода налогоплательщика одно-двукратного МРОТ на содержание детей и иждивенцев несколько не решает данную проблему ввиду недопустимо малого размера минимальной зарплаты. При реформировании подоходного налога следовало бы учесть позитивный опыт ряда зарубежных стран, более успешно решающих данную проблему.

Таким образом, Налоговый кодекс, призванный стать основным налоговым законом государства, несмотря на свои положительные стороны, нуждается в существенной доработке¹. Главным недостатком кодекса является то, что он основан на далеко не бесспорных посылах, положенных в основу нынешней налоговой политики России, в частности, переориентации налоговой системы с преимущественно прямых налогов на налоги на потребление, а также усилении налогового пресса в отношении физических лиц при недостаточной проработке системы подоходного налогообложения.

Контрольные вопросы:

- 1. Какие причины вызывают необходимость реформирования налоговой системы?*

¹ См. также Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» от 9.07.99 г. №155-ФЗ.

2. Назовите основные направления реформирования налоговой системы Российской Федерации.
3. В чем состоят достоинства и недостатки специальной части Налогового кодекса РФ?
4. Какие изменения, согласно проекту Налогового кодекса РФ ожидают:
 - а) НДС;
 - б) налог на прибыль;
 - в) имущественные налоги?

Законы и нормативные акты

1. Закон РФ «О плате за землю» от 11.10.91 г. № 1738-1 (с изменениями и дополнениями).
2. Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19.12.91 г. № 2060-1 (с изменениями и дополнениями).
3. Закон РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» от 27.12.91 г. № 2116-1 (с изменениями и дополнениями).
4. Закон РФ «О недрах» от 21.02.92 г. № 2396-1 (с изменениями и дополнениями).
5. Закон РФ «О плате за пользование водными объектами» от 06.05.98 г. № 71-ФЗ.
6. Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» от 9.07.99 г. № 155-ФЗ.
7. Инструкция ГНС РФ «О порядке и сроках внесения платы за древесину, отпускаемую на корню» от 19.04.94 г. № 25 (с изменениями и дополнениями).
8. Инструкция ГНС РФ «О плате за землю» от 17.04.95 г. № 29 (с изменениями и дополнениями).
9. Инструкция ГНС РФ «О порядке исчисления и внесении в бюджет платы за пользование водными объектами» от 12.08.98 г. № 46.
10. Лесной кодекс РФ от 21.01.97 г. № 22-ФЗ.
11. Налоговый кодекс РФ. Часть I: Закон РФ от 31.07.98 г. № 146-ФЗ//Российская газета". № 148—149. 6.08.98; Собрание законодательства РФ, № 31, 3.08.98, с. 3824.
12. Налоговый кодекс РФ. Часть II (проект): СПС «Консультант-Плюс».

Литература

1. Арсенов В.С., Гранин Л.С. Платное природопользование. — Саратов: Ареал, 1995.

2. Бюджетная система РФ: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. — М.: Юрайт, 1998.
3. Волкова Н.Д., Лихтерман С.С., Ревазов М.А. Налоговая система России. — М.: МГГУ, 1996.
4. Герасимович В.Н., Голуб А.А. Методология экономической оценки природных ресурсов. — М.: Наука, 1998.
5. Горский И.В. Налоги в рыночной экономике. — М.: Страховое общество «Анкил», 1992.
6. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России. — М.: ИНФРА, 1997.
7. Дробозина Л.А. и др. Финансы. Денежное обращение. Кредит. — М.: Финансы, 1997.
8. Налоги и налогообложение: Учебное пособие для вузов / Под ред. И.Г. Русаковой, В.А.Кашина. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1998.
9. Налоговые системы зарубежных стран / Под ред. В.Г. Князева. — М.: ЮНИТИ, 1997.
10. Обоснование фиксированных (рентных) платежей и доплат по районам и хозяйствам: Методические рекомендации. — Новосибирск: СО РАХН, 1991.
11. Охрана окружающей среды в Российской Федерации в 1993 году: Статистический сборник / Госкомстат России. — М., 1994.
12. Рагозин Б.А. Налоговое планирование на предприятиях и в организациях: Учебное пособие для руководителей и бухгалтера. В 3-х т. — М.: Налоги и налоговое планирование, 1997.
13. Сабанти Б.М. Теория финансов. — Менеджер, 1998.
14. Сагайдак А.Э. Земельный налог в сельском хозяйстве. — М.: Колос, 1992.
15. Сангинова Л.Д. Налогообложение имущества физических лиц в рыночной экономике. — М.: Финансовая академия при правительстве РФ, 1996.
16. Управление природоохранной деятельностью в Российской Федерации / Под ред. Ю.Б. Осипова, Е.М. Львовой — М.: Лит. агентство «Варяг», 1996.
17. Ходорович М.И. Налоги с граждан. — М.: Финстатинформ, 1996.
18. Юткина Т.Ф. Методологические основы налогообложения. — Сыктывкар: Сыктывкарский государственный университет, 1995.
19. Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение: Учебник. — М.: ИНФРА-М, 1999.

ГЛАВА 7

ТАМОЖЕННЫЕ ДОХОДЫ

Изучив главу, Вы сможете:

- *определить экономическую необходимость таможенных доходов;*
- *назвать виды таможенных доходов;*
- *рассчитать таможенную стоимость товара.*

Развитие любой страны трудно представить без ее участия в международном разделении труда. Одни страны специализируются в производстве сельскохозяйственной продукции. Другие создают высокоточные технологии, являются, например, крупнейшими производителями автомобилей, судов и т.д. На этой основе возникает необходимость в торговле между различными странами. Однако этот процесс проходит не стихийно. Он регулируется как международным внешнеторговым законодательством, так и законодательством каждой отдельной страны, которая заинтересована в проникновении на рынки других стран, но свой рынок старается защитить от вторжения конкурентоспособной продукции. Основным средством ограничения доступа иностранных товаров на внутренний рынок являются таможенные пошлины. Этой теории защиты внутреннего рынка противодействует теория «свободной торговли». Объясняется такая политика довольно просто. Если внутренняя экономика данной страны или отдельные ее отрасли не достаточно конкурентоспособны на мировом рынке, она нуждается в защите государства с помощью торгово-политических решений. И, наоборот, наиболее развитая страна, стремясь продвигать свои товары, выступает за свободу рынка и снятие таможенных ограничений.

Из сказанного следует, что внешнеэкономическая политика — это система мероприятий, направленных на достижение экономикой данной страны определенных преимуществ на мировом рынке и одновременно на защиту внутреннего рынка от конкуренции иностранных товаров. Поскольку таможенная политика направлена на достижение конкретных экономических целей при взаимодействии с другими государствами, то она, несомненно, является составной частью внешнеэкономической политики. С помощью определенного арсенала мер государство может способствовать

притоку иностранных товаров на внутренний рынок или защитить внутреннюю экономику и потеснить импортера со своего рынка.

На формирование внешнеэкономической политики определяющее влияние оказывает государство. Современная внешнеэкономическая политика осуществляется с помощью ряда методов, которые устанавливают, стимулируют и контролируют внешнеэкономические связи. Центральным инструментом является таможенная пошлина. С ее помощью исторически регулировался внешнеторговый оборот. Во внешнеэкономических связях и отношениях России с другими странами мира при переходе к рыночным отношениям произошли серьезные перемены. Наиболее прогрессивным, отразившим некоторые реформаторские тенденции периода перестройки стало таможенное законодательство 90-х годов. Отход от принципа монополии во внешней торговле ознаменовал Таможенный кодекс СССР, вступивший в действие в 1991 г. Однако он не решил всех проблем. Ему на смену пришел новый Таможенный Кодекс России, принятый 18 июня 1993 года.

Российское таможенное законодательство в своем развитии широко использует мировой таможенно-правовой опыт. Оно идет по пути решения вопросов сотрудничества со странами Содружества Независимых Государств и ближнего зарубежья. Другой серьезной задачей является освоение норм и положений международного торгового-таможенного права, на базе которых таможенное дело Российской Федерации будет развиваться в направлении гармонизации и унификации с общепринятыми международными нормами и практикой. Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности опирается на научно обоснованную внешнеэкономическую политику, современное законодательство и разработанные на его основе нормативные акты.

Таможенная политика и налоги являются важнейшими инструментами влияния на цены ввозимых и вывозимых товаров. Наибольшее значение на ввоз товаров оказывают ставки таможенных пошлин.

Таможенная пошлина — это косвенный налог, взимаемый с товаров, ввозимых в страну и вывозимых из нее. В настоящее время доля поступлений от взимания таможенных пошлин в доходной части бюджета развитых стран составляет примерно 10–20%. В России в разные годы вклад таможенников составлял от 20 до 30% доходной части федерального бюджета. В 1999 году — это 91 251,2 млн. рублей или 19,26% в доходах федерального бюджета¹.

¹Закон РФ «О федеральном бюджете» от 22 января 1999 г. № 36-ФЗ.

Таможенные пошлины классифицируются по различным признакам: целям взимания; объекту обложения; способу взимания; в зависимости от страны происхождения товара; по характеру происхождения.

Если **цель взимания** фискальная, т.е. увеличение финансовых поступлений в бюджет, то и величина пошлины зависит от возможности повышения цены на товар.

По объекту обложения пошлины подразделяются на:

- **ввозные или импортные** — взимаются с импортных товаров, провозимых через таможенную границу или отпускаемых с таможенных складов, расположенных внутри страны;
- **вывозные или экспортные** — взимаются с товаров при вывозе их за таможенную территорию: чаще всего эти пошлины применяются к товарам, в области экспорта которых страна обладает монополией;
- **транзитные пошлины** — взимаются за провоз товара по территории данной страны; в фискальных целях многие страны при транзите взимают разного рода сборы (разрешительные, гербовые, плату за провоз грузов и т.п.).

По способу взимания таможенные пошлины подразделяются на следующие виды:

- **специфические**, устанавливаемые в определенной сумме с единицы объема, веса или количества товара;
- **адвалорные**, устанавливаемые в виде определенного процента с цены товара. Размер такой пошлины прямо пропорционален цене;
- **смешанные или комбинированные** — комбинация специфических и адвалорных ставок, что позволяет в зависимости от колебания цены на тот или иной товар отдавать предпочтение более эффективной ставке.

В зависимости от страны происхождения товара пошлины можно подразделить на следующие разновидности:

- **максимальные (общие)** — устанавливаются для всех стран;
- **минимальные** — применяются в отношении товаров, происходящих из стран, пользующихся в торговле с данной страной режимом наибольшего благоприятствования;
- **преференциальные** — предоставляются отдельным странам, как правило, развивающимся. Они ниже минимальных или равны нулю, что означает беспошлинный провоз.

Существует группа так называемых **специальных** пошлин. К ним относятся антидемпинговые, карательные и компенсационные. **Антидемпинговые** пошлины взимаются сверх обычных при обнару-

жении факта демпинга. *Карательные* — применяются против товаров, происходящих из стран, осуществляющих в отношении данного государства дискриминацию, они в 3–5 раз выше общих. *Компенсационные* пошлины взимаются с целью нейтрализации субсидий, предоставленных государством импортеру товара. Главная цель данной группы пошлин — препятствовать вытеснению с рынка отечественных производителей из-за поступления более дешевых импортных товаров.

По характеру происхождения пошлины делятся на следующие разновидности:

- *автономные* — устанавливаются постановлением государственной власти данной страны вне зависимости от каких-либо многосторонних или двусторонних актов (договоров); размер этой пошлины может быть изменен в связи с интересами государства без согласования со странами-партнерами;
- *конвенционные (договорные)* — устанавливаются в процессе переговоров и могут быть повышены государственной властью в процессе переговоров в одностороннем порядке.

Центр тяжести в современной таможенно-тарифной политике приходится на *адвалорные* пошлины, которые определяются в процентах к таможенной стоимости товара. Оценка таможенной стоимости товара представляет собой довольно сложную процедуру и проводится в соответствии с Законом о таможенном тарифе. **Таможенная стоимость** на практике может быть определена несколькими методами: по цене сделки с ввозимыми товарами; по цене сделки с идентичными товарами; по цене сделки с однородными товарами; вычитанием стоимости; сложением стоимости; резервным методом¹.

Основным методом определения таможенной стоимости является метод *по цене сделки с ввозимыми товарами*. Цена сделки — фактически уплаченная (или подлежащая уплате) цена ввозимого товара *на момент пересечения границы Российской Федерации*. При этом в цену сделки включаются (если они не были включены ранее):

- расходы по доставке товара до места ввоза товара (аэропорта, порта и т.д.);
- расходы по погрузке, выгрузке, перегрузке;
- стоимость транспортировки; страховые платежи;

¹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка определения таможенной стоимости товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации» от 05.11.92 г. № 856.

- комиссионные и брокерские вознаграждения, уплаченные покупателем; стоимость контейнеров и другой тары;
- стоимость упаковки; лицензионные и иные платежи за использование объектов интеллектуальной собственности, которые покупатель должен осуществить в качестве условий продажи оцениваемых товаров;
- часть прямого или косвенного дохода продавца от любых последующих продаж на территории Российской Федерации.

В случаях, когда этот метод не может быть использован, последовательно применяют каждый из перечисленных выше методов.

Таким образом таможенная стоимость принимается равной:

- **по методу 1 :**

$$T = C_{\text{сд}} + P_{\text{н}} ,$$

где T — таможенная стоимость товара;

$C_{\text{сд}}$ — цена сделки по ввозимому товару;

$P_{\text{н}}$ — накладные расходы (расходы на доставку товара до места ввоза, упаковку и др.);

- **по методу 2:**

$$T = C_{\text{ид}} + P_{\text{н}} ,$$

где $C_{\text{ид}}$ — цена сделки по товару, идентичному ввозимому.

Идентичным считается товар, одинаковый с ввозимым по назначению и характеристикам, качеству, наличию товарного знака и репутации на рынке, стране происхождения, производителю;

- **по методу 3:**

$$T = C_{\text{од}} + P_{\text{н}} ,$$

где $C_{\text{од}}$ — цена сделки по товару, однородному ввозимому.

Однородным считается товар, который выполняет те же функции, что и ввозимый товар; является коммерчески взаимозаменяемым; имеет одинаковые характеристики по назначению, качеству, наличию товарного знака и репутации на рынке, стране происхождения;

- **по методу 4:**

$$T = C_{\text{пр}} - P_{\text{нрф}} ,$$

где $C_{\text{пр}}$ — цена продажи товара на территории РФ;

$P_{\text{нрф}}$ — транспортные расходы на территории Российской Федерации и суммы импортных таможенных пошлин, сборов, налогов, уплачиваемых в Российской Федерации;

- **по методу 5:**

$$T = Z_{\text{и}} + P_{\text{н}} + \Pi_{\text{э}} ,$$

где $Z_{\text{и}}$ — затраты изготовителя импортного товара;

$\Pi_{\text{э}}$ — прибыль, получаемая экспортером от продажи товара;

• **по методу 6:**

$$T = C_{\text{мир}}$$

где $C_{\text{мир}}$ — цена, устанавливаемая таможенной с учетом мировой таможенной практики.

Таможенная пошлина рассчитывается по формуле:

$$П = T - C_{\text{п}}$$

где $П$ — сумма таможенной пошлины;

T — таможенная стоимость товара;

$C_{\text{п}}$ — ставка таможенной пошлины по таможенному тарифу.

Ставки таможенных пошлин являются едиными и в равной мере применяются к товарам, имеющим одинаковые коды товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности. Кроме таможенных пошлин при переходе товара через границу взимаются и другие налоги и сборы. Так, в соответствии с Таможенным кодексом Российской Федерации устанавливаются следующие **таможенные платежи**:

- НДС;
- акцизы;
- сборы за выдачу лицензии таможенными органами РФ;
- таможенные сборы за таможенное оформление (0,1% в рублях и 0,05% в валюте от таможенной стоимости товаров);
- таможенные сборы за таможенное сопровождение товаров и др.

Таким образом, в стоимость ввезенного товара включаются расходы по транспортировке товара, суммы пошлин и налогов, взимаемых при импорте. Импортные товары облагаются налогами уже на границе страны назначения и сопровождаются ими, формируя цену для потребителя.

Контрольные вопросы:

1. Дайте определение таможенной пошлины.
2. Как классифицируются таможенные пошлины?
3. Какие платежи и сборы уплачиваются при пересечении товаром таможенной границы?

Законы и нормативные акты

1. Таможенный кодекс Российской Федерации от 18.06.1993 г. № 5221-1 (с изменениями и дополнениями).
2. Закон РФ «О таможенном тарифе» от 21.05.1993 г. № 5003-1 (с изменениями и дополнениями).
3. Временная инструкция о взимании таможенных платежей. Утверждена ГТК РФ 8.06.1995 г. № 01-20/8107.

4. Приказ Председателя Государственного таможенного комитета Российской Федерации «О таможенном оформлении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации в соответствии с Соглашением об общих условиях и механизме поддержки и развития производственной кооперации предприятий и отраслей государств-участников Содружества Независимых Государств (г. Ашхабад, 23.12.93)» от 24.12.98 г. № 870, г. Москва (зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 13.04.99 г., № 1752).

ГЛАВА 8

ФИНАНСЫ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Изучив материалы данной главы, Вы сможете:

- охарактеризовать основные задачи государственной социальной политики на современном этапе;
- классифицировать расходы и источники финансирования отраслей социальной сферы;
- сравнить методику планирования затрат на содержание различных учреждений социальной сферы;
- назвать направления и привести примеры реструктуризации затрат в социальной сфере.

8.1. Социальная политика в России и источники ее финансирования

Социальная политика — это деятельность органов государственной власти и государственных учреждений в области социальных отношений. **Объектом социальной политики** становится население в целом, отдельные составляющие его социальные общности, слои и группы, семьи. В дореформенный период к социальной сфере относили искусство, культуру, спорт, науку, образование, здравоохранение и социальное обеспечение, т.е. те отрасли, где не создавались материальные блага. Социальную сферу именовали бюджетной, непроизводственной. В настоящее время так принято называть сферу жизнедеятельности людей, охватывающую широкий перечень объектов или предметов ведения социальной политики. Для выполнения главных функций государства и решения профильных проблем создается социальная инфраструктура.

Цель развития социальной инфраструктуры — повышение качества жизни населения, что является в конечном счете основой роста национальной экономики, а также укрепление социальной стабильности в обществе. Эти проблемы весьма актуальны для всех стран мира. Сводный показатель качества жизни — смертность и заболеваемость, состояние окружающей среды, уровень образования, динамика преступности — в большинстве государств за последние годы вырос. По данным ООН (1996 год) наиболее высок этот показатель в Канаде, США, Нидерландах и Норвегии. В нашей стране — в одном из крупных регионов мира

— качество жизни населения в 90-х годах ухудшилось, в результате чего возросло количество нерешенных проблем.

Нынешнему этапу развития общества и экономики присущи противоречия между необходимостью построения современной социальной системы и отсутствием надлежащих социально-экономических условий; между потребностями в значительных финансовых ресурсах и реальными возможностями государства и территорий по финансированию социальной сферы; между старыми организационными формами, новыми задачами экономической реформы и негативными явлениями в обществе. О каких же негативных явлениях идет речь? Это прежде всего резкое обострение межнациональных отношений; экологические проблемы; рост преступности, правонарушений, падение нравственности; социально-политическая пассивность населения; недостаточность правовой и политической культуры; снижение жизненного уровня населения; резкое снижение рождаемости и увеличение смертности.

В настоящее время за основу стабилизации социально-экономического положения в стране принят принцип жесткого государственного регулирования и внесение корректив в федеральную финансовую политику. Предпринимаются попытки исключить резкие скачки розничных цен, разработан механизм последовательной ликвидации задолженности государства по заработной плате работникам бюджетной сферы, пенсиям, пособиям, компенсационным выплатам населению.

Главными задачами государственной социальной политики на современном этапе развития являются: реализация комплекса стабилизационных и восстановительных мер, включающих поддержку систем жизнеобеспечения страны; осуществление неотложных мер социальной поддержки населения; недопущение обострения социальных конфликтов; повышение эффективности государственного регулирования хозяйственной деятельности.

Поскольку социальная сфера в значительной своей части представляет нерыночный сектор экономики, то регулирующая роль государства в отношении ее проявляется более заметно. За последнее десятилетие социальные расходы в России увеличились, несмотря на снижение ВВП. Однако доля семей, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, также растет. Отметим, что *прожиточный минимум* — это удовлетворение физиологических потребностей за счет наиболее дешевых продуктов при минимальных расходах на услуги, лекарства, санитарно-гигиенические товары и белье. Иначе говоря, прожиточный минимум — это показатель минимального

объема и структуры потребления материальных благ или услуг, необходимых для сохранения здоровья и поддержания жизнедеятельности человека. Величина прожиточного минимума устанавливается в натуральном и стоимостном выражении. При оценке качества жизни населения применяется и такой показатель, как *минимальный потребительский бюджет*. Он примерно в два раза превышает прожиточный минимум, так как включает в себя покупку новой одежды, обуви, товаров длительного пользования и расходы на отдых.

Согласно Конституции Российской Федерации, федеральный центр должен создать основу для реализации социальной политики на местах. Важнейшей обязанностью государства является обеспечение социальных прав, поскольку Россия заявила о себе как социальное государство. В основе социальных гарантий лежит принцип соблюдения единого социального стандарта на всей территории страны, единых правил дотирования регионов. Единобразие, например, распространяется на оплату труда работников социальной (бюджетной) сферы; гарантируется одинаковый объем и качество медицинского обслуживания, образования; фиксируется допустимый уровень безработицы. Однако трехуровневое построение социальной политики усложняет реализацию федеральной стратегической линии социальной защиты населения. Перечень видов социальных расходов в различных регионах Российской Федерации имеет существенные различия и зависит от их бюджетных возможностей. Наибольший удельный вес в расходах занимают затраты на выплату компенсаций малообеспеченным гражданам по оплате коммунальных услуг в связи с проводимой жилищной реформой, введение льгот в соответствии с Законом Российской Федерации «О ветеранах» от 12.01.95 г. № 5-ФЗ, обеспечение инвалидов транспортными средствами, протезирование, изготовление ортопедической обуви и др.

Реформа межбюджетных отношений позволила повысить роль и значение каждого элемента бюджетной системы — федерального бюджета, территориальных и местных бюджетов — в решении социальных проблем. При недостаточности средств у нижестоящих бюджетов на реализацию федеральной социальной политики используются регулирующие механизмы, такие как трансферты, целевые субвенции, дотации, целевые программы, бюджетные кредиты, выделяемые субъектам Федерации. Заметим, что нынешняя система финансовой поддержки регионов трудно контролируема, так как одни объекты могут финансироваться из многих источников, а другие лишены такой поддержки. В России в 1997 году 81 субъект Федерации из 89 не имел сбалансированного бюджета.

та и получал трансферты и субвенции, в некоторых случаях превышающие собственные доходы в 1,5—1,8 раза, из Центра.

Поскольку механизмы саморегуляции в социальной сфере практически перестали функционировать, то возникла необходимость проведения реформ. Они направлены на сокращение бюджетных расходов, так как устаревшая конструкция сети учреждений социальной сферы не эффективна, не оптимальна, у государства нет средств для ее содержания и поддержки. К примеру, реформы здравоохранения предусматривают необходимость улучшения качества медицинского обслуживания на основе сочетания принципов конкуренции (свобода выбора врача, государственной или негосударственной больницы и т.д.) с бюджетным финансированием расходов, исходя из числа пролеченных больных, а не коек в больнице. Важное значение для рационального использования средств имеет контроль за деятельностью медицинских учреждений со стороны профессиональных организаций, страховых обществ и т.д. Освоение достижений медицинской науки и техники, а также современных методов управления должно привести к экономии ресурсов и обеспечить учреждения квалифицированным персоналом. Развитие института семейных врачей призвано направить их усилия на раннюю диагностику и профилактику болезней, что позволит существенно снизить затраты на лечение пациентов. Функционирование реабилитационных центров, хосписов, госпиталей сестринского ухода значительно дешевле, чем содержание обычных дорогостоящих больниц.

В качестве ближайших задач государственной политики в сфере образования провозглашены мероприятия, направленные на:

- минимизацию затрат;
- сокращение обязательной аудиторной нагрузки в общеобразовательной школе на 10-20%;
- приведение профессионально-квалификационной структуры подготовки специалистов в соответствие с потребностями практики;
- государственное регулирование рынка учебной литературы;
- переход на тестирование с поэтапной отменой выпускных экзаменов и вступительных испытаний в учреждениях профессионального образования;
- повышение финансовой самостоятельности учреждений и др.

Реализация конституционных прав граждан на *социальное обеспечение* по возрасту, инвалидности, в случае потери кормильца, рождения и воспитания детей, при безработице, а также на получение бесплатной медицинской помощи по болезни обеспечивается не только за счет бюджетных средств, но и за счет средств госу-

дарственных и негосударственных внебюджетных фондов целевого назначения. Одним из основных видов социальной защиты населения является пенсионное обеспечение.

В стране в 1995—1996 годах насчитывалось около 260 пенсионеров на 1 000 населения, а средний размер пенсий составлял около 30% к средней заработной плате. Отличительными особенностями отечественной пенсионной системы являются:

- низкий по сравнению с другими странами пенсионный возраст (55—60 лет);
- одинаковый (35—40 лет) трудовой стаж, требуемый для получения максимальной пенсии;
- высокая доля пенсионеров, получающих пенсию на льготных условиях (в зависимости от условий труда и т.д.);
- выплата социальных пенсий гражданам после достижения пенсионного возраста или установления инвалидности без необходимого трудового стажа;
- выплата пенсий при продолжении трудовой деятельности;
- ограничение максимального размера пенсий;
- выплата фиксированных компенсационных надбавок в связи с ростом цен;
- обязательные страховые взносы предприятий и организаций в пенсионный фонд.

Дальнейшее сохранение нынешней системы пенсионного обеспечения становится практически невозможным. В настоящее время ряды пенсионеров пополняются за счет поколения военных лет, но в недалеком будущем их число начнет стремительно увеличиваться. Поэтому единственным выходом из этой ситуации признан поэтапный переход от распределительных к накопительным принципам финансирования трудовых пенсий, при котором взносы работодателей и самих работников идут не в общий котел (пенсионный фонд), а на персональные счета. Это повысит заинтересованность в увеличении легальной оплаты труда, приведет к рационализации затрат (расходы на пенсионные цели в России в настоящее время составляют 6,5% ВВП).

Действующая система социальной защиты основана на выделении категорий населения, имеющих право на получение помощи в виде льгот без учета реальной нужды, что не является эталоном социальной справедливости. Поэтому в Федеральной программе социальных реформ в Российской Федерации на период до 2000 года предусмотрена необходимость разработки и реализации новых подходов в области социальной защиты населения, ко-

которые должны опираться на принципы адресности и эффективности. В стране начала создаваться сбалансированная совокупность социальных программ, направленных на смягчение отрицательных последствий кризиса и частичную компенсацию потерь наиболее нуждающихся групп населения.

Новое качество приобретает социальная политика и на уровне отдельной административно-территориальной единицы. Прежде всего, это вовлечение в диалог *новых субъектов* социальной политики. К ним относятся предприниматели, готовые нести ответственность за социально-экономическую деятельность, а также лица наемного труда, которые объединяются в профессиональные союзы, отстаивают свои интересы и защищают отраслевые приоритеты. Растет число некоммерческих негосударственных организаций, принимающих на себя часть государственных социальных обязательств. Меняется и спектр предметов ведения социальной политики на местах. Новые объекты аналогичны основным болевым точкам российского общества в целом. С этой точки зрения при реализации социальной политики формируется индивидуальный подход, конкретность, прямая адресность, направленная либо на заданную группу населения, либо ориентированная на конкретную территорию.

Одним из новых *механизмов взаимодействия* в области удовлетворения общественных потребностей становится государственный социальный заказ. Новый взгляд на социальную сферу со стороны государства и общества проявляется в том, что государство перестало быть монопольным источником заказа на реализацию социальных услуг. Государственный заказ ограничен возможностями бюджетного финансирования и рамками государственных стандартов, он формируется федеральными, региональными и муниципальными органами власти и управления. Платный же заказ социальных институтов (юридических лиц различных организационно-правовых форм) и граждан не имеет границ и стандартов, а регулируется законами рынка. Таким образом, появление двух видов заказов создает предпосылки для расширения ресурсной базы социальных учреждений, так как за каждым видом заказа стоят субъекты со своими интересами, потребностями и финансовыми возможностями.

Заметим, что *государственный социальный заказ* представляет собой поручение уполномоченного органа власти, выдаваемое на конкурсной основе организациям любой формы собственности на выполнение целевой программы или отдельного проекта, направленных на решение социально-значимых проблем и финанси-

руемых полностью или частично за счет средств бюджета. Если до недавнего времени не допускалось государственное финансирование негосударственных учреждений, то в настоящее время становится возможным установление договорных отношений между органами управления и конкретным исполнителем. Правовые отношения, возникающие между заказчиком и исполнителем социального заказа, принципиально отличаются от отношений государственного органа и подведомственного учреждения, поскольку они регулируются гражданским, а не финансовым правом. Средства, получаемые исполнителем, являются платой за работу, а не целевым финансированием учреждения.

В большинстве российских законов, касающихся социальной сферы, содержатся многочисленные бюджетные и налоговые нормы, определяется компетенция уровней власти, задаются требования к распределению расходов и доходов между бюджетами. На практике же бюджетный процесс и финансирование социальных отраслей осуществляется только по бюджетному законодательству, что усиливает социальную напряженность в обществе. Иначе говоря, отраслевое законодательство предоставляет социальным партнерам широкий спектр прав, льгот и самостоятельности, а бюджетное и налоговое — регламентирует, минимизирует затраты и возлагает финансовую ответственность за ненадлежащее его выполнение на руководителей учреждений. Очевидно, что этот конгломерат правовых норм, рассредоточенных по множеству законодательных актов различной природы, различных отраслей, принятых в разное время, является тормозом социального развития, способствует сворачиванию социальных программ и переводу части из них в разряд платных.

Таким образом, важнейшим условием функционирования любой социальной системы является ее ресурсное обеспечение, которое включает в себя кадры, материальную базу, финансовые средства или источники финансирования. Основное место среди этих источников занимают средства бюджетов всех уровней и средства государственных внебюджетных фондов социального назначения: пенсионного, социального страхования, занятости, обязательного медицинского страхования. Несмотря на то, что в совокупности объем доходов и расходов этих фондов составляет две трети от доходов федерального бюджета, успех социальных начинаний не может быть обеспечен без привлечения дополнительных средств, таких как специальные целевые займы; средства негосударственных пенсионных фондов; целевое налогообложение; доходы от платных социальных услуг; средства благотворителей; другие внебюджетные

источники, присущие той или иной отрасли. Например, переходят в собственность государства и могут направляться на социальное обслуживание особые источники финансирования. К ним относятся, например, наличные деньги и средства от реализации имущества граждан пожилого возраста и инвалидов, проживавших и умерших в стационарных учреждениях социального обслуживания, не оставивших завещания и не имевших наследников.

На уровне учреждения привлечение дополнительных источников на социальные цели может осуществляться двумя путями:

- предпринимательской деятельностью самого учреждения, в том числе платными услугами;
- взаимодействием с юридическими и физическими лицами, способными осуществлять благотворительную деятельность в пользу учреждения (выступать спонсорами).

Ограничение бюджетного финансирования сформировало у учреждений социальной сферы устойчивую тенденцию к расширению границ их рыночной деятельности. Увеличение внебюджетных источников обусловлено появлением экономической заинтересованности, поскольку значительная часть из них направляется на заработную плату и улучшение условий труда. В соответствии с законами Российской Федерации платными могут быть только те социальные услуги, которые не предусмотрены в качестве основных для данного учреждения функциями, финансируемыми из бюджета.

Стабильным и долговременным внебюджетным источником может быть доход от сдачи в аренду свободных помещений. При этом необходимыми условиями для оформления арендных отношений должны являться надежность и платежеспособность арендатора, а также не ухудшение условий для осуществления основной деятельности.

Объем благотворительных средств спланировать невозможно. Он зависит от усилий всех участников социального процесса: трудового коллектива, родителей, зрителей, пациентов, общественности. Отличительной особенностью этого источника является то, что благотворитель, а не благополучатель определяет целевое назначение средств, тогда как доход от самостоятельной коммерческой деятельности учреждения используют по своему усмотрению.

Уместно вспомнить еще о таком источнике финансирования, как средства международных организаций, передаваемые учреждениям как на безвозмездной основе (в виде благотворительности), так и на реализацию программ международного сотрудничества. При создании системы государственной поддержки международных проектов в гуманитарной области объем привлекаемых фи-

нансовых и иных ресурсов от зарубежных партнеров и фондов мог бы стать более существенным, нежели в настоящее время.

Поскольку в следующих параграфах данной главы речь пойдет в основном о бюджетных источниках, еще раз отметим, что *внебюджетные средства* — это доходы, получаемые бюджетными учреждениями сверх ассигнований, выделяемых из бюджета. Называются они также *специальными средствами*, *привлеченными средствами* или *дополнительными источниками* финансирования. Правовая база для их привлечения состоит из целой серии законов Российской Федерации как отраслевого характера, так и общепотраслевого. Доходы зачисляются на отдельный счет в кредитном учреждении и используются в соответствии со сметой и принятым в учреждении положением о порядке расходования внебюджетных средств. Учет доходов и расходов осуществляется на едином балансе по плану счетов, установленному для бюджетных учреждений. Отчетность составляется на отдельных формах. Внебюджетные средства подлежат в установленном порядке налогообложению. Остатки денежных средств не изымаются.

Кроме вышеперечисленных доходов бюджетные учреждения могут иметь средства, которые называются «суммы по поручениям». Они поступают от юридических и физических лиц, в отдельных случаях — из других бюджетов на особые счета в банке и предназначены для выполнения определенных поручений.

Контрольные вопросы:

- 1. Какие проблемы общества решаются в отраслях социальной сферы?*
- 2. Назовите главные задачи государственной социальной политики на современном этапе.*
- 3. Какие показатели применяются при оценке качества жизни?*
- 4. В чем отличие государственного социального заказа от заказа юридических и физических лиц?*
- 5. За счет каких источников финансируются расходы социальной сферы?*

8.2. Управление финансами в отраслях социальной сферы

Управление финансами в отраслях социальной сферы осложняется нестабильностью социально-экономических и общественно-политических процессов. Современная государственная политика направлена на оздоровление экономики через усиление хозяй-

ственной самостоятельности субъектов, передачу им компетенции по принятию управленческих решений, жесткую финансовую регламентацию затрат. В это же время отдельные проблемы в социальной сфере стали представлять серьезную опасность для социально-экономической стабильности в обществе. Вот почему при выработке стратегических решений учитываются их социальные последствия. Понятие «сфера» все шире входит в практику управления социальными системами, так как они тесно взаимосвязаны друг с другом, органами управления, экономикой и финансами.

Общие основы управления следует рассматривать через ряд ключевых понятий, способных достаточно емко охарактеризовать содержание и цели управленческой деятельности, механизмы управленческого процесса, ожидаемые результаты. К таким понятиям относятся управление, руководство, менеджмент, функции, взаимоотношения между управляемой и управляющей системами, эффективность управления и т.п. В частности, **под социальным (общественным) управлением** понимается воздействие на общество в целом и на его отдельные звенья (экономику, социально-политическую и духовную жизнь) с тем, чтобы обеспечить сохранение их качественной специфики, нормальное функционирование и развитие, успешное движение системы к заданной цели.

Можно выделить четыре направления совершенствования социального управления, которые напрямую связаны с финансами:

- разграничение компетенции, полномочий и ответственности органов управления всех уровней и обеспечение их эффективного взаимодействия;
- переход от распределительного и директивного к регулирующему управлению;
- развитие принципов автономности учреждений с одновременным повышением ответственности за конечные результаты деятельности;
- развитие общественно-государственных форм управления.

Из-за отсутствия достаточного объема финансовых ресурсов при разработке стратегии управления всегда возникает необходимость решения таких задач, как выбор приоритетов; выявление и использование новых источников финансирования, создание организационных и экономических механизмов рационального использования имеющихся средств; обоснованное распределение полномочий по распоряжению ресурсами. Задача выбора приоритетов, которые необходимо обеспечить государственными финансовыми ресурсами, на федеральном уровне заключается в том числе и в определении соотношения затрат на различные направ-

ления социальной политики. На региональные же и местные уровни возлагаются вопросы реализации федеральных законов, конкретизация механизмов их исполнения, оценка эффективности или недостатков этих законов.

Правовые нормы призваны установить строгую ответственность органов исполнительной власти за исполнение закона о бюджете, а бюджетных организаций — за целевое и экономное использование средств. Осуществляется это в том числе путем перемещения средств из коммерческих банков на счета органов казначейства в государственных банках, что позволит предотвратить необоснованные расходы. Производится детальная расшифровка бюджетных назначений, постоянно контролируется степень исполнения бюджета со стороны законодательной власти и органов финансового контроля. Здесь необходимо заметить, что контроль является одной из важнейших управленческих функций. В современной ситуации его значимость возрастает и наполняется новым содержанием.

Цель контроля состоит в проверке выполнения установленных принципов, принятых планов, действующих инструкций. Функция контроля заключается и в разработке критериев оценки выполнения поставленных задач, промежуточном и итоговом анализе эффективности их решения, общей оценке деятельности, а также экономической целесообразности расходов. Сегодня функциями финансового контроля, кроме Департамента контроля и аудита Министерства финансов Российской Федерации, наделены и другие государственные органы: налоговые службы, казначейства, Контрольно-ревизионное управление Администрации Президента Российской Федерации, Счетная палата как орган финансово-бюджетного контроля по линии законодательной ветви власти. Осуществляются финансовые ревизии и проверки также министерствами и ведомствами, Государственными внебюджетными фондами, другими структурами. Для примера приведем новые органы государственного финансового контроля — контрольно-счетные палаты или счетные палаты. Они призваны осуществлять контрольную, экспертно-аналитическую и информационную деятельность, связанную с разработкой, утверждением и исполнением бюджета и смет внебюджетных фондов; производить экономическую экспертизу проектов законов, затрагивающих вопросы финансового характера; готовить предложения по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти и бюджетного процесса в целом.

Не менее важное значение для эффективности управления имеют *бюджетные нормы и нормативы*, позволяющие объективно определить бюджетные потребности регионов и учреждений. В этой

связи исключительно актуальным является принятие Бюджетного кодекса РФ, регламентирующего механизмы реализации социальных гарантий населению на основе *нормативов минимальной бюджетной обеспеченности*, представляющих собой минимально допустимую стоимость государственных и муниципальных услуг в денежном выражении в расчете на душу населения. Другим доминирующим показателем для формирования расходов бюджета признан *норматив финансовых затрат* в расчете на одну социальную услугу. Стандартное качество по стандартной цене может быть предоставлено населению при законодательно утвержденным государственным минимальным социальным стандартам (ГМСС). Предполагается, что круг ГМСС будет включать в себя наиболее важные, обобщающие и долговременные социальные показатели: денежные доходы населения; наиболее массовые виды пособий и выплат населению; номенклатуру бесплатных и общедоступных услуг в области образования, здравоохранения, культуры социального обслуживания; нормы и нормативы обеспеченности ими населения; нормы и нормативы материального, кадрового, технического и финансового обеспечения государственных и муниципальных учреждений социальной сферы.

Поскольку в настоящее время не сформирована соответствующая правовая база для установления и применения государственных минимальных социальных стандартов, на практике используются только отдельные элементы нормирования.

Управление финансами социальной сферы осуществляется и на уровне органов управления, и на уровне учреждения. Основной задачей органа управления является обеспечение функционирования социальной сферы в соответствии с целью, определенной законами РФ, федеральными и региональными программами развития. Нормальное функционирование социальных услуг не может быть обеспечено без формирования их рынка, без проектирования новых видов учреждений, организации независимого контроля. К числу новых функций следует отнести *маркетинг* — исследование рынка спроса и предложений социальных услуг, организацию пропаганды лучшего опыта работы и возможность оказания платных услуг населению.

Анализ современного состояния социальных систем показывает, что они находятся в зоне административного (управленческого) воздействия, ведущего не только к разнообразию, но и к упорядочению их деятельности. Подтверждением этого является тенденция к правовой регламентации и разделению финансовых полномочий на уровне: орган управления — учреждение. Приоритетной

является процедура делегирования обязанностей, прав и ответственности. Этот процесс рассматривается как экономический метод управленческих действий органа управления. Делегирование обязанностей тесно связано с распоряжением финансовыми ресурсами, которое происходит в процессе управления. При этом для выполнения распоряжений необходимо создать определенные условия путем расширения прав руководителей учреждений по использованию выделяемых средств. Предполагается систематическое применение стимулов за диверсификацию источников финансирования и более эффективное использование имеющихся ресурсов. Права же тесно связаны с властью, содержательной стороной которой выступают нормативные акты, собственность информация, возможность регулировать финансовые потоки.

Экономические отношения в социальной сфере регламентируются как государственными документами, так и отраслевыми инструктивно-методическими материалами. Их перечень настолько обширен, а содержание так разноречно, что без знания общих принципов бюджетного финансирования руководителям государственных и муниципальных учреждений чрезвычайно трудно ориентироваться в действующей нормативно-правовой базе. Нельзя не отметить также, что документы по финансово-экономическим вопросам постоянно меняются: интенсивно меняется налоговое законодательство; совершенствуется система оплаты труда; развивается процесс становления финансовой самостоятельности учреждений; ужесточаются правила контроля за целевым использованием средств. Все это затрудняет решение стратегических и повседневных задач, отрицательно сказывается на финансовых взаимоотношениях учреждения с учредителем и другими экономическими партнерами. Основными документами, регулирующими ответственность и права учредителя и учреждения, являются договор о взаимоотношениях между ними и Устав учреждения. В них устанавливается перечень расходов учреждения и указываются условия, при которых эти расходы могут производиться.

Таким образом, задачи управления финансами социальной сферы реализуются в первую очередь через бюджетную политику государства. Главной проблемой бюджетной политики и государственного регулирования становится рационализация структуры бюджета и правовая регламентация самого процесса его составления и исполнения. К числу приоритетных отнесены вопросы: полной прозрачности и подконтрольности расходов бюджета; уменьшения числа бюджетополучателей; сокращения экономически и социально неэффективных дотаций; усиления ответственности за исполнение

бюджета перед получателями средств; достоверности отчетных данных; урегулированности отношений между бюджетом и негосударственными фирмами. Особое значение имеет перевод на полное или частичное самофинансирование социальной сферы.

Контрольные вопросы:

- 1. Перечислите ключевые понятия управленческого процесса, в том числе процесса управления финансами социальной сферы.*
- 2. Какие задачи необходимо решать при выработке стратегии управления социальной сферой без достаточного объема финансовых ресурсов?*
- 3. Назовите нормативы, которые должны применяться при формировании расходов на социальные цели.*
- 4. Определите понятие «норматив минимальной бюджетной обеспеченности».*
- 5. Какими документами регламентируются взаимоотношения между учреждением и учредителем?*

8.3. Планирование расходов бюджета на социальные цели

Эффективность экономических методов управления социальными процессами находится в прямой зависимости от объемов финансирования отраслей социальной сферы, соотнесенных с поставленными перед этими отраслями задачами. В силу этого при бюджетном планировании учитываются три составляющие: политические целевые установки; социальные и финансовые показатели, нормы и нормативы; реальные технико-экономические параметры работы социальных служб. Задачами бюджетного планирования при этом являются: обеспечение сбалансированного функционирования различных сфер жизнедеятельности; повышение обоснованного маневрирования финансовыми ресурсами.

Остановимся подробнее на социальных и финансовых показателях. Вначале условимся, что при рассмотрении материала речь пойдет о планировании расходов на содержание учреждений и проведение мероприятий в области образования, культуры, здравоохранения и социального обслуживания населения, поскольку эти отрасли объединяет единая методология формирования затрат как на уровне соответствующего бюджета, так и на уровне учреждения (мероприятия). Необходимо также иметь в виду, что практика формирования бюджетов и смет расходов учреждений социальной сферы, основанная на «достигнутом уровне» и возможностях бюджета,

значительно отличается от требований действующего законодательства. Начнем с отраслевых законоположений, закрепляющих достаточно широкие обязательства со стороны государства, обеспечивающие возможность стабильного развития социальной сферы.

Образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации. Основы регулирования принципов государственной политики в области образования сформулированы в Федеральных законах «Об образовании» от 13.01.96 г. № 12-ФЗ и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.96 г. № 125-ФЗ. В них под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов), которые удостоверяются соответствующим документом.

Гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования без каких-либо условий и ограничений независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, состояния здоровья и т.п. Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего, высшего и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Реализация государственных гарантий прав граждан на образование обеспечивается путем создания системы образования и соответствующих условий для получения образования. В настоящее время **понятие системы образования** трактуется как совокупность факторов, обеспечивающих реализацию социальных функций образования: сеть образовательных учреждений; образовательные стандарты; образовательные программы; ресурсное обеспечение — кадровое, научное, методическое, материальное, финансовое; организация сотрудничества с другими социальными и образовательными системами; управление.

Государство гарантирует ежегодное выделение бюджетных средств на нужды образования в размере не менее 10 процентов национального дохода, а также защищенность соответствующих расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Доля расходов на финансирование высше-

го профессионального образования не может составлять менее 3% расходной части федерального бюджета. Установлено, что финансированию подлежит обучение 170 студентов на каждые 10 тысяч человек, проживающих в Российской Федерации. Закон предусматривает единые принципы формирования бюджетных средств на образование по всей территории России на основе государственных экономических нормативов на единицу контингента обучаемых, которые ежегодно должны утверждаться федеральным законом одновременно с законом о бюджете. Предусмотрена ежеквартальная индексация выделяемых средств в соответствии с темпами инфляции.

Культура. Правовой базой сохранения и развития отечественной культуры является Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 09.10.92 г. № 3612-1, в котором отмечена неразрывная связь создания культурных ценностей и приобщения к ним граждан для решения экономических проблем. Действующее законодательство в сфере культуры предусматривает, что государство берет на себя следующие обязательства по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и благ:

- осуществлять бюджетное финансирование государственных и в необходимых случаях негосударственных организаций культуры;
- стимулировать развитие культуры через предоставление налоговых льгот предприятиям, физическим лицам, вкладывающим свои средства в решение этих задач;
- устанавливать особый порядок налогообложения некоммерческих организаций культуры;
- способствовать развитию благотворительности в области культуры;
- осуществлять свое покровительство в отношении малообеспеченных граждан.

Выполняя комплекс задач по идеологическому и социальному обслуживанию населения, культура, как и образование, является одним из основных претендентов на средства государственного бюджета. В законодательстве указано, что на культуру ежегодно должно направляться не менее 2% от федерального бюджета и 6% от территориальных бюджетов. Предусмотрена необходимость регулярного уточнения объемов финансирования для возмещения дополнительных затрат из-за инфляционных процессов.

Здравоохранение. Успех проводимых реформ в сфере охраны здоровья граждан находится в прямой зависимости от их законодательного обеспечения. В «Основах законодательства Российской Феде-

рации об охране здоровья граждан» от 22.07.93 г. № 5487-1 отмечено, что государство гарантирует охрану здоровья каждого человека. При этом основные принципы охраны здоровья, такие как доступность медико-социальной помощи и социальная защищенность граждан в случае утраты здоровья, свидетельствуют о том, что изначально не гарантирована полная бесплатность здравоохранения, а гарантирован лишь определенный минимальный объем бесплатных медицинских услуг. Основными доступными и оплачиваемыми из бюджета для каждого гражданина видами медицинского обслуживания являются: лечение наиболее распространенных болезней, а также травм, отравлений и иных неотложных состояний; проведение санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий; медицинская профилактика важнейших заболеваний; санитарно-гигиеническое образование; меры по охране семьи, материнства, отцовства и детства; другие мероприятия.

Вторым значимым документом в области здравоохранения является Закон Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 28.06.91 г. № 1499-1. Создание и развитие системы обязательного и добровольного медицинского страхования позволяет привлечь органы государственного управления, работодателей и граждан к оплате медицинских услуг. *Источниками страхования* при обязательном медицинском страховании являются: для работающего населения — средства работодателей; для неработающего населения и работников бюджетной сферы — соответствующий бюджет. В результате изменения структуры затрат на охрану здоровья населения (реструктуризации расходов) в России сформировалось три системы организации финансирования здравоохранения, две из которых государственные (муниципальные): государственная бюджетная система здравоохранения; государственная система обязательного медицинского страхования; негосударственная (частная) медицина.

Для аккумулирования и контролируемого использования финансовых ресурсов (кроме бюджетных) созданы федеральный и региональные фонды обязательного медицинского страхования. В отличие от образования и культуры законодательством не установлена доля средств бюджета, направляемая на здравоохранение. Для реализации медицинских услуг создаются лечебно-профилактические учреждения различных организационно-правовых форм.

Социальное обслуживание населения представляет собой деятельность по оказанию нуждающимся гражданам различных ви-

дов социальных услуг на дому и в учреждениях социального назначения бесплатно или на льготных условиях. Социальные услуги — это уход, организация питания, содействие в получении медицинской, правовой, социально-психологической и натуральных видов помощи, помощи в профессиональной подготовке, трудоустройстве, организации досуга, содействие в организации ритуальных услуг и другие. Система социального обслуживания населения включает в себя как сеть стационарных учреждений дневного и круглосуточного пребывания, среди которых дома-интернаты для престарелых и инвалидов, приюты, реабилитационные центры, социальные гостиницы и т.п., так и прямые социальные выплаты малообеспеченным гражданам и молодежи.

Законодательные аспекты общенациональной социальной стратегии закреплены более чем в 200 правовых актах, из них 95% направлены на обеспечение льгот отдельным категориям населения. Реализация этих документов возложена на десятки структур и носит распределительный характер. К примеру, Закон Российской Федерации «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 02.08.95 г. № 122-ФЗ регулирует порядок бюджетного финансирования не только государственных учреждений социального обслуживания, но и негосударственных. К негосударственному сектору социального обслуживания относятся общественные объединения, в том числе профессиональные ассоциации, благотворительные и религиозные организации, деятельность которых связана с социальным обслуживанием граждан пожилого возраста и инвалидов. Этим организациям в установленном порядке также могут выделяться бюджетные средства на частичное покрытие расходов.

К расходам на социальную помощь граждан относятся затраты на реализацию целевых социальных программ, таких как «дети-инвалиды», «Молодежь России», «Старшее поколение» и т.п. Путем реализации таких программ решаются проблемы перераспределения ресурсов в пользу тех или иных категорий граждан. Часть расходов, таких, например, как бесплатное питание школьников во время учебных занятий; предоставление на бесплатной либо льготной основе медикаментов при амбулаторном лечении отдельным категориям больных; выплата региональных доплат работникам, имеющим доход ниже прожиточного минимума; выдача денежных средств многодетным семьям на приобретение одежды для посещения школы; содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включается в состав расходов на

образование и здравоохранение, что не позволяет в полной мере отслеживать эффективность оказания социальной помощи из-за отсутствия единой системы учета затрат.

Реализация государственных гарантий осуществляется специально созданными для этих целей учреждениями. В соответствии с законодательством *учреждением называется* организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Собственником (учредителем) государственных и муниципальных учреждений является государство в лице федеральных, региональных и местных органов управления, поэтому основой государственных гарантий получения гражданином социальных услуг в пределах стандартов служит государственное или муниципальное финансирование.

Необходимость бюджетного финансирования социальной сферы обусловлена свойствами социальных услуг как общественного товара, их ролью в социально-экономическом развитии страны. Однако суммы бюджетных ассигнований не могут определяться по потребности. Процесс государственного регулирования — это и установление государственного заказа, подлежащего бюджетному обеспечению, социальных нормативов, выраженных как в натуральном, так и в денежном исчислении. Например, законодательством определено, что для системы образования государственный заказ должен включать такие параметры, как контингент обучаемых, государственный образовательный стандарт, норматив бюджетного финансирования.

Исходя из принятой классификации расходов бюджета, выделяемые средства распределяются по разделам, подразделам, целевым и экономическим статьям.

В приложении 1 приведен перечень типов учреждений по рассматриваемым отраслям, включенный в бюджетную классификацию расходов Российской Федерации. Все они закодированы специальными шифрами, указывающими на принадлежность к той или иной системе и на вид затрат. Например, в целом отрасли «образование» присвоен шифр (код) 1400, его параметры охватывают семь подразделов в зависимости от уровня реализуемых образовательных программ — 1401—1407. Внутри каждого из них предусмотрено распределение расходов по видам и целевым статьям, показывающим тип учреждения. Виды расходов в свою очередь делятся на экономические статьи. Технология распределения расходов на экономические статьи, показывающие вид финансовой операции, носит унифицированный характер для любого

го бюджетного учреждения. Все расходы, в зависимости от экономического содержания, делятся на текущие и капитальные. Текущие расходы объединены в две группы: закупки товаров и оплата услуг, субсидии и текущие трансферты. Первая группа включает в себя расходы на оплату труда; начисления на нее; приобретение предметов снабжения и расходных материалов (канцелярских, хозяйственных, мягкого инвентаря и обмундирования, продуктов питания, прочих материалов); командировки и служебные разъезды; оплату транспортных услуг; оплату коммунальных услуг с выделением расходов на электрическую, тепловую энергию, газ, водоснабжение, прочие услуги.

Из второй группы расходов наиболее значимы такие трансферты населению, как стипендии обучаемым, выдача наличных денег взамен питания, компенсационные выплаты учителям на приобретение книгоиздательской продукции, пособия на опекаемых детей и т.п. К капитальным расходам относятся капитальные вложения в основные фонды: приобретение оборудования и предметов длительного пользования, новое строительство, капитальный ремонт.

Детализация бюджетных расходов по экономическим статьям связана с необходимостью усиления контроля со стороны финансирующих и административных органов за их целевым использованием. Этому соответствует принцип постатейного выделения бюджетных средств для конкретного учреждения на основе сметно-финансового обоснования или сметы расходов. Определение объемов бюджетных ассигнований и распределение разнообразных по своему характеру расходов по экономическим статьям осуществляет государственный орган управления в пределах выделенных по бюджету средств на календарный финансовый год.

До 1994 года бюджетная классификация расходов была более укрупненной. Например, все расходы на оплату труда относились на статью 1 «Заработная плата». С 1995 года эти расходы подразделяются на экономические статьи: основной оклад гражданских служащих, дополнительная оплата труда гражданских служащих, прочие денежные выплаты гражданским служащим, выходные пособия при увольнении, оплата труда внештатных работников. Являясь удобной для контроля органов власти и управления, такая детализация стала тормозом для нормального функционирования бюджетных учреждений.

Прежде чем приступить к рассмотрению вопросов сметного планирования расходов на содержание учреждений в настоящее время, обратимся к действовавшему ранее порядку финансового обеспечения их деятельности. В 70—80 годах бюджетные средства

выделялись также на основе смет, составляемых с учетом денежных и натуральных норм расходов по видам затрат. Сметный порядок способствовал устойчивости функционирования учреждений, но не стимулировал рациональное использование ресурсов. При жесткой регламентации финансово-хозяйственной деятельности учреждения не были заинтересованы в отказе от финансирования неэффективных мероприятий; руководители премировались за выполнение «планов», а не за экономию средств или изыскание дополнительных финансовых источников. Последующие этапы экономической политики в конце 80-х годов предусматривали создание механизмов экономического стимулирования эффективного использования средств через поощрительные фонды и систему надбавок к ставкам заработной платы. Расширились финансово-хозяйственные права руководителей учреждений, активизировалось внедрение в бюджетную сферу так называемого «нового хозяйственного механизма», при котором предполагалась высокая степень самостоятельности учреждений. Разрешалось использовать все финансовые источники, включая бюджетные, по своему усмотрению. Средства зачислялись в единый фонд финансовых ресурсов и по установленному процентному нормативу распределялись по фондам: единый фонд оплаты труда, материальные и приравненные к ним затраты, фонд производственного и социального развития. В случае экономии хозяйственных расходов средства могли употребляться на материальное поощрение работников.

С введением новой бюджетной классификации ситуация существенно изменилась. В настоящее время использовать бюджетные средства по своему усмотрению учреждения не вправе из-за целевого финансирования расходов. Вновь сметный порядок выделения ассигнований признан основополагающим. Прежде всего учредитель устанавливает для каждого учреждения производственные показатели деятельности (задания, контрольные цифры, госзаказ), с учетом которых формируется смета расходов. Например, для дошкольных учреждений производственными показателями являются число воспитанников и групп, для школ — число учащихся и классов, по учреждениям профессионального образования — прием студентов (учащихся) на бесплатное обучение, для больниц — число коек, для поликлиник — посещений и т.д. При финансовом планировании учитываются не только показатели на начало и конец финансового года, но и среднегодовые, которые зависят от сроков комплектования (приема), выпуска, отсева в процессе обучения, сроков ввода (закрытия) коек и т.д. Расчет среднегодовых величин может производиться путем суммирова-

ния показателей на каждое 1 число месяца и деления полученной суммы на 12. Так, на основе среднегодового количества штатных единиц и установленных ставок заработной платы в соответствии с Единой тарифной сеткой (ЕТС) по оплате труда работников бюджетной сферы определяются расходы на заработную плату работников любого бюджетного учреждения.

Действующая в настоящее время ЕТС приведена в приложении 2. В свою очередь, количество работников (например, школы) зависит от количества классов и установленной нормы учебных часов в неделю на ставку учителя (20 или 18). По каждому классу устанавливается норматив учебных часов в неделю. Количество классов определяется с учетом норматива наполняемости — 25 человек (по городским школам). Примером натуральных норм может быть перечень одежды и обуви, выдаваемой детям-сиротам, нормы потребления продуктов питания в день в расчете на одного воспитанника, медикаментов на одного больного и т.п.

Среднегодовые показатели используются также для расчета расходов на питание, медикаменты, трансферты. Например, расходы на питание воспитанников детского дома определяются путем умножения среднегодового количества детей (120 чел.) на расчетную денежную норму питания в день, определенную на основе натуральных норм, и на среднее число дней пребывания ребенка в учреждении в течение года (330 дней).

$$120 \times 32 \times 330 = 1\,267,2 \text{ тыс. руб.}$$

Методика исчисления затрат по другим статьям расходов для всех типов учреждений практически одинакова. Значительное место в расходах на содержание учреждений занимают коммунальные платежи: отопление, освещение, водоснабжение и т.д. Расчетный объем средств зависит от кубатуры и площади помещений, от условий обеспечения тепловыми и энергетическими ресурсами. В городских учреждениях, как правило, коммунальное обслуживание учреждений осуществляется по договорам со специализированными организациями. По учреждениям, расположенным в сельской местности, имеющим собственное печное или паровое отопление, расчет более сложен. Расходы исчисляются по нормам расхода топлива, учитываются действующие цены на него, продолжительность отопительного сезона. Как правило, расчетный объем средств по прочим и коммунальным расходам определяется исходя из фактического расхода за ряд предшествующих лет или на основе лимита потребления ресурсов в натуральном выражении (кубометр воды, Г/кал). В последние годы из-за недофинансирова-

ния коммунальных расходов у учреждений возникает кредиторская задолженность поставщикам услуг. Эти суммы также следует учитывать при планировании расходов на очередной финансовый год.

Расходы на приобретение мягкого инвентаря более свойственны стационарным учреждениям — больницам, домам для престарелых и инвалидов, детским домам, школам-интернатам и т.п. Планируемые средства зависят от наличия постельных принадлежностей, одежды и обуви, потребности в них, цены продукции. Аналогично планируются расходы на оснащение учреждений учебным, медицинским, хозяйственным и технологическим оборудованием и инвентарем. По бюджетной классификации на статью «Приобретение непроектируемого оборудования и предметов длительного пользования для государственных учреждений» относятся расходы на закупку всех видов основных средств, которые служат более одного года. Затраты по статье «Капитальный ремонт объектов социально-культурного и бытового назначения» планируются учредителем по адресной программе ремонтных работ. При выделении средств определяется приоритетность, учитывается техническое состояние зданий и сооружений, составляется проектно-сметная документация.

Объемы бюджетного финансирования оформляются специальным документом — **сметой расходов**. В смете указывается наименование и адрес учреждения, коды бюджетной классификации (раздел и целевая статья, по которой финансируется учреждение), приводится свод утвержденных средств по каждой экономической статье с поквартальным распределением. При поквартальной разбивке учитываются заданные объемы финансирования, исходя из предполагаемого поступления доходов бюджета.

Контрольные вопросы:

- 1. Назовите источники финансирования учреждений социальной сферы.*
- 2. Какие социальные обязательства гарантированы государством за счет бюджетного финансирования?*
- 3. Назовите основные экономические статьи классификации расходов учреждений социальной сферы.*
- 4. Приведите методику расчета среднегодовых производственных показателей деятельности учреждения.*
- 5. Каковы особенности постатейного планирования расходов бюджетных учреждений?*

8.4. Финансирование отраслей социальной сферы

Проблема финансового обеспечения обязательств государства перед населением страны и перед бюджетополучателями по реализации экономических и социальных программ в настоящее время приобретает особо важное значение. Не случайно в Бюджетном кодексе РФ законодательно закреплены вопросы адаптации бюджетной системы к новым экономическим условиям и с особой тщательностью раскрыт правовой режим процесса исполнения расходной части бюджета любого уровня, определены функциональные виды расходов, которые могут финансироваться из того или иного бюджета.

Средства федерального бюджета прежде всего направляются на финансирование тех функций, без которых не может существовать государство, а также на выравнивание финансового потенциала субъектов Российской Федерации. По обоюдному соглашению между федеральными и территориальными органами власти отдельные виды расходов могут передаваться из одного уровня бюджетной системы в другой. Особенность структуры территориальных и местных бюджетов заключается в том, что наибольший удельный вес в их расходах занимает финансирование отраслей социальной сферы. С помощью этих бюджетов в основном решаются вопросы местного значения. Например, около 90% расходов на здравоохранение и 80% — на образование финансируется в настоящее время за счет регионов. В тех случаях, когда финансирование учреждений или мероприятий осуществляется из бюджетов разных уровней, применяется термин *«многоуровневое финансирование»*. Употребляемое понятие *«многоканальное финансирование»* означает, что источниками поступления финансовых ресурсов являются не только бюджетные ассигнования, но и широкий спектр внебюджетных средств.

Процесс финансирования означает реальное перечисление средств на счет бюджетополучателя или реальную оплату расходов органом казначейства по поручению учреждения. В настоящее время применяется несколько способов финансирования учреждений. Один из них заключается в том, что финансовые органы перечисляют средства на счета государственного органа управления, который называется *главным распорядителем кредитов*. Далее орган управления принимает решение о том, как эффективнее их использовать, по какому принципу распределить между учреждениями, какому учреждению и какую сумму перечислить, как проконтролировать целевое использование средств.

Частично эта проблема решается путем открытия отдельных банковских счетов, предназначенных только для финансирования средств на оплату труда и начисления на нее. В этом случае распределение средств производится исходя из удельного веса финансирования по отношению к утвержденной на данный период сумме. Разновидностью первого способа является вариант, при котором орган управления сам осуществляет все расчеты за учреждение через централизованную бухгалтерию, если учреждение не имеет самостоятельного расчетного счета в банке. Такая схема финансирования позволяет обеспечить более тщательный контроль за финансовой деятельностью учреждения и способствует предотвращению необоснованных затрат. Обязанностью централизованной бухгалтерии при органе управления — главным распорядителе кредитов — является учет финансовых операций, порученных ей учреждением. Руководитель самостоятельно делает выбор, создать ли ему бухгалтерскую службу как структурное подразделение или на договорных началах передать ведение бухгалтерского учета специализированной организации. Статус самостоятельного субъекта финансово-хозяйственной деятельности при этом сохраняется.

Поскольку основным держателем и распорядителем общественных фондов потребления является государство, оно определяет порядок движения и использования бюджетных средств. Новый механизм финансового обеспечения государственных расходов, в том числе расходов на социальную сферу, включает в себя процесс управления бюджетными ресурсами через *органы казначейства*. На органы казначейства повсеместно возлагаются функции по управлению счетами бюджетов и бюджетными средствами, по осуществлению платежей за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений. Последнее означает, что органы казначейства возьмут на себя роль плательщика расходов бюджета за всех бюджетополучателей, на счета которых не будут поступать бюджетные средства (кроме средств на заработную плату и трансфертов).

Безусловно, переход на казначейскую систему оплаты бюджетных расходов с открытием лицевых счетов для каждого бюджетополучателя экономически целесообразен. Эта система прогрессивна по своему характеру и может дать положительные результаты в части: маневрирования государственными финансовыми ресурсами; получения оперативной информации о кассовых расходах и перечислении средств по назначению; контроля за финансовыми операциями учреждений. Правила финансирования учреждений,

состоящих на федеральном бюджете, предусматривают только казначейские схемы финансовых потоков. Что касается региональных и местных бюджетов, то в систему бюджетного процесса вписались лишь отдельные элементы казначейского финансирования. Например, уже сейчас в ряде территорий устанавливаются лимиты финансирования, и по принятым бюджетным заявкам казначейство напрямую перечисляет бюджетные средства на банковские счета бюджетополучателей, минуя промежуточное звено — главного распорядителя бюджетных средств, и решая при этом две задачи: сокращение сроков прохождения средств и усиление контроля за целенаправленным финансированием расходов.

С принятием Бюджетного кодекса РФ и новых правил финансирования значительно изменилась бюджетная терминология, которая применяется при бюджетных взаимоотношениях с получателями бюджетных средств, в том числе и с учреждениями социальной сферы. Например, *бюджетополучателем, или получателем бюджетных средств* называется бюджетное учреждение или иная организация, имеющие право на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год. Бюджетополучатель должен быть юридическим лицом, иметь утвержденную смету доходов и расходов, самостоятельные счета в банковских учреждениях либо вести учет доходов и расходов через централизованные бухгалтерии при органах управления. При казначейской системе исполнения бюджета для каждого бюджетополучателя в казначействе открывается лицевой счет, в котором указывается постатейный объем ассигнований на год, квартал и лимит финансирования на месяц, а также учитывается фактически произведенная оплата расходов и остатки средств.

Права и обязанности бюджетополучателя также строго регламентированы. Он имеет право на: своевременное получение и использование бюджетных средств в соответствии с утвержденным бюджетной росписью размером с учетом сокращения и индексации; своевременное доведение уведомления о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств; компенсацию в размере недофинансирования по решению судебных органов. Обязанности бюджетополучателя: 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, и плату за пользование бюджетными средствами,

предоставленными на возмездной основе; своевременно представлять отчет и иные сведения об использовании бюджетных средств.

Как уже отмечалось, финансирование учреждений осуществляется по так называемым лимитам. По другой терминологии это называется «в соответствии с кассовым планом финансирования», который зачастую не выполняется из-за недопоступления доходов. *Лимиты финансирования* представляют собой объемы бюджетных обязательств, определяемые и утверждаемые для распорядителя и получателя бюджетных средств органом, исполняющим бюджет, на период, не превышающий три месяца. В настоящее время лимиты бюджетных обязательств устанавливаются ежемесячно, исходя из бюджетных возможностей. Определение и утверждение лимитов, или кассовое планирование представляет собой процесс оценки поступления доходных источников и расходования средств в течение предстоящего бюджетного периода. В первую очередь учитывается необходимость полного обеспечения расходов по «защищенным» бюджетным статьям. В пределах лимитов бюджетополучатели имеют право принятия денежных обязательств по осуществлению расходов и платежей. Органу, исполняющему бюджет, предоставлено право в одностороннем порядке уменьшать лимиты в случае секвестирования бюджета, либо отсрочить предоставление лимитов сроком на три месяца, но не более 10% суммы квартала, в котором производится отсрочка.

Нельзя не остановиться еще на таком важном моменте, как **бюджетные санкции** или меры принуждения, которые могут быть применены в отношении нарушителей бюджетного законодательства. К ним относятся:

Предупреждение получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса и наложение на руководителей-получателей бюджетных средств штрафов в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях.

Блокировка расходов бюджета — сокращение лимитов бюджетных обязательств по сравнению с бюджетными ассигнованиями или отказ в принятии бюджетной заявки, если средства выделялись на выполнение определенных условий, однако к моменту составления лимитов (либо их подтверждения) эти условия оказались невыполненными. Блокировка расходов осуществляется также при выявлении фактов и на сумму нецелевого использования бюджетных средств.

Изъятие бюджетных средств — бесспорное взыскание бюджетных сумм, используемых не по целевому назначению; списание в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, подлежащих воз-

рату в бюджет. Как же рассчитать сумму средств, использованных не по целевому назначению? Поскольку целевой характер выделяемых ассигнований определяется кодом бюджетной классификации, то перерасход плановых назначений по каждой статье является нецелевым, при этом самостоятельное перераспределение средств между предметными статьями не допускается. Нецелевым использованием бюджетных средств признается также:

- направление средств на банковские депозиты, приобретение различных активов (валюты, ценных бумаг, иного имущества) с целью их последующей продажи;
- осуществление взносов в уставной капитал другого юридического лица;
- расходование (перечисление или создание кредиторской задолженности) средств при отсутствии оправдательных документов;
- завышение объемов выполненных работ, расценок; выполнение работ, не предусмотренных утвержденной проектно-сметной документацией; направление средств на объекты (разработки), не включенные в адресные и целевые программы;
- недостача материальных ценностей, приобретенных за счет средств бюджета;
- расходование средств сверх норм, утвержденных в установленном порядке (норм возмещения командировочных расходов, норм на расходование бензина и т.п.);
- просроченная дебиторская задолженность по перечисленным авансам за поставку товарно-материальных ценностей и оказание услуг;
- заключение договоров на работы, не предусмотренные в бюджете (смете расходов), ведущие к потере бюджетных средств или имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью.

Иными словами, под использованием средств не по целевому назначению следует понимать такое их использование, которое не приводит к результатам, предусмотренным при их предоставлении, или приводит к этим результатам, но сопровождается неправомерными действиями или событиями, что закрепляется в правовых актах, в заключаемых договорах или в решениях полномочных органов, определяющих целевой характер выделяемых из бюджета средств.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает порядок оплаты расходов по государственным закупкам или строительным подрядам исключительно на конкурсной (тендерной) основе, что позволяет избе-

жать завышения цен и оплаты невыполненных работ. На рис. 8.4.1 показаны методы определения затрат при оплате расходов бюджетными учреждениями.

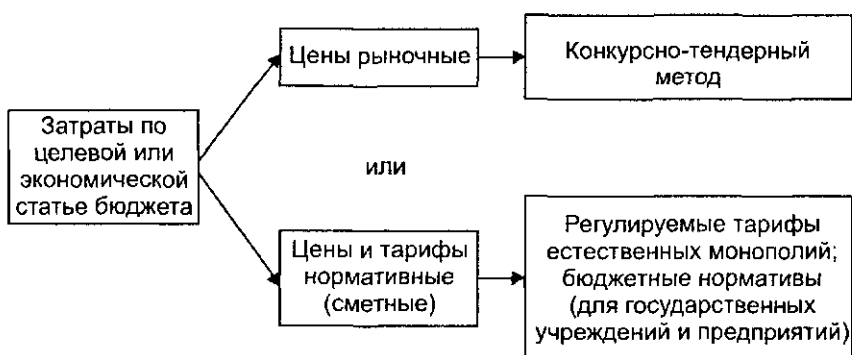


Рис. 8.4.1. Методы определения затрат при использовании бюджетных средств

Неполное и нестабильное финансирование учреждений в последние годы привело к тому, что у бюджетополучателей возникли серьезные трудности с оплатой расходов по коммунальному обслуживанию помещений, а также за выполненные объемы ремонтных работ. Сокращению кредиторской задолженности в условиях дефицита финансовых ресурсов способствует применение таких нетрадиционных методов финансирования, как передача учреждениям в счет финансирования векселей, проведение взаимных зачетов по налоговым платежам и ассигнованиям из бюджета.

Вексельный способ финансирования предусматривает следующий порядок: финансовый орган передает главному распорядителю кредитов ценные бумаги — векселя определенной номинальной стоимости с указанием конкретных сроков их погашения. Главный распорядитель кредитов вправе передать вексель подведомственному учреждению для оплаты расходов за выполненные работы и услуги; продать на рынке ценных бумаг; взять в кредитном учреждении ссуду под залог векселя; предъявить вексель на погашение по истечении срока его обращения. Факт передачи векселя от одного векселедержателя другому оформляется соответствующим договором, актом приема-передачи с указанием номинальной стоимости, серии и номера ценной бумаги, написанием в векселе нового владельца. Этот способ финансирования учреждений не получил широкого распространения. При всех условиях после обращения вексель возвращается финансирующему органу для покрытия его стоимости за

счет бюджета. Кроме того, при продаже векселей возникают потери бюджетных средств. Чем длительнее срок обращения векселя, тем ниже их рыночная стоимость по сравнению с номинальной.

При условии полного финансирования бюджетополучатели применяют традиционную форму расчетов за оказанные услуги, т.е. со своего расчетного счета платежным поручением перечисляют на банковский счет организации необходимую сумму средств за оказанные услуги. Целью взаимных зачетов является сокращение платежей. При данном способе финансирования зачитывается задолженность организаций-налогоплательщиков по уплате в бюджет налогов, включая штрафы и пени; финансовых органов по финансированию главных распорядителей кредитов или учреждений; главных распорядителей кредитов и учреждений поставщикам услуг и подрядным организациям за выполненные работы. Например, из-за недофинансирования учреждение имеет кредиторскую задолженность за отопление. В то же время теплоснабжающая организация является недоимщиком по платежам налогов в бюджет, из которого финансируется это учреждение. Взаимозачет позволяет организации не платить налоги, финансовому органу не перечислять на счет главного распорядителя кредитов или учреждения средства, учреждению не оплачивать расходы за отопление.

Какой бы способ финансирования ни был принят в конкретном субъекте Российской Федерации, применяется пять последовательно осуществляемых обязательных процедур санкционирования расходов:

- составление и исполнение бюджетной росписи. После утверждения бюджета главные распорядители бюджетных средств составляют бюджетную роспись по всем подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств. В ней указывается как функциональное, так и экономическое содержание расходов по всем предметным статьям, приводится поквартальное распределение средств;
- 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.

Далее необходимо отметить, что впервые в бюджетном законодательстве приведено понятие *бюджетного обязательства*, которое представляет собой признанную органом, исполняющим бюджет, обязанность совершить расходование средств соответствующего бюджета в течение определенного срока, возникающую в соответствии с законом о бюджете и со сводной бюджетной росписью.

Важнейшие элементы бюджетного процесса — бюджетный учет и отчетность об исполнении бюджета. *Бюджетный учет* — вид бухгалтерского учета, осуществляемый в органах, исполняющих бюджет и в бюджетных учреждениях. По расходам бюджета исполнение может быть кассовым и фактическим. В бюджетных учреждениях на кассовые расходы относятся суммы, оплаченные учреждением (казначейством) с бюджетных счетов наличными деньгами и путем безналичных расчетов. На суммы, внесенные на счет в банке, кассовые расходы уменьшаются (например, возврат депонированных сумм по заработной плате). Фактическими расходами считаются действительные затраты учреждения, оформленные соответствующими документами, включая расходы по неоплаченным счетам кредиторов, по начисленной заработной плате и стипендиям. Фактические расходы более полно свидетельствуют о произведенных затратах, чем кассовые. Кассовые расходы не могут быть выше бюджетного финансирования, но могут быть выше и ниже фактических расходов.

Таким образом, финансирование социальной сферы представляет собой комплекс мер, направленных как на совершенствование основной деятельности учреждений, так и на эффективное использование финансовых ресурсов. С помощью бюджетного финансирования обеспечивается реализация государственных социальных гарантий.

Контрольные вопросы:

- 1. Какие задачи решаются государством при казначейской системе финансирования?*
- 2. Какие расходы бюджетных средств признаются нецелевыми?*
- 3. Что представляет собой кассовый план финансирования?*
- 4. Охарактеризуйте способы финансирования бюджетных учреждений.*
- 5. В чем отличие кассовых расходов от фактических?*

**Классификация расходов бюджета, утвержденная приказом
МФ РФ от 06.01.98 № 1-Н (по отдельным отраслям)**

Наименование вида расхода	Код вида расхода	Код целевой статьи	Раздел
1	2	3	4
Образование			1400
Детские дошкольные учреждения	259	400	1401
Школы-детские сады, школы началь- ные, неполные средние и средние	260	401	1402
Специальные школы	261	401	1402
Вечерние и заочные средние образовательные школы	262	401	1402
Школы-интернаты	263	401	1402
Учреждения по внешкольной работе с детьми	264	401	1402
Детские дома	265	401	1402
Профессионально-технические училища	266	402	1403
Специальные профессионально- технические училища	267	403	1404
Средние специальные учебные заведения	268	403	1404
Институты повышения квалификации	269	404	1405
Учебные заведения и курсы по переподготовке кадров	270	404	1405
Высшие учебные заведения	271	405	1406
Прочие учреждения и мероприятия в области образования	272	407	1407
Финансирование расходов по проведе- нию летней оздоровительной кампании	319	407	1407
Культура			1500
Дворцы и дома культуры, другие учреждения клубного типа	280	410	1501
Целевые дотации и субсидии	280	410, 424, 425	1501

1	2	3	4
Театры, концертные организации, цирки и другие организации исполнительных искусств	281	411	1501
Организации кинематографии	282	415	1502
Музеи и постоянные выставки	283	410	1501
Библиотеки	284	410	1501
Прочие учреждения и мероприятия в области культуры и искусства	287	412	1503, 1504
Целевые дотации и субсидии	290	420, 421	1601, 1602, 1603
Здравоохранение			1700
Целевые дотации и субсидии	290	433	1703
Больницы, родильные дома, клиники	300	430	1701
Поликлиники, госпитали, амбулатории, диагностические центры	301	430	1701
Фельдшерско-акушерские пункты	302	430	1701
Станции переливания крови	303	430	1701
Дома ребенка	304	430	1701
Станции скорой и неотложной помощи	305	430	1701
Санатории для больных туберкулезом	306	430	1701
Санатории для детей и подростков	307	430	1701
Санатории и дома отдыха	308	430	1701
Дезинфекционные станции	309	432	1702
Прочие учреждения и мероприятия в области здравоохранения	310	430	1701
Центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора	311	432	1702
Мероприятия по борьбе с эпидемиями	312	432	1702
Прочие учреждения в сфере санитарно-эпидемиологического надзора	313	432	1702
Прочие мероприятия в области физической культуры и спорта	314	434	1703

1	2	3	4
Целевые расходы на оказание дорогостоящих видов медицинской помощи гражданам Российской Федерации	315	430	1701
Расходы на обязательное медицинское страхование неработающего населения, отнесенные на территориальные фонды обязательного медицинского страхования	316	430	1701
Территориальные медицинские объединения	317	430	1701
Социальная политика			1800
Территориальные центры и отделения оказания социальной помощи на дому	318	440	1801
Дома-интернаты для престарелых и инвалидов	320	440	1801
Учреждения по обучению инвалидов	321	440	1801
Пособия и социальная помощь	322	440	1801
Прочие учреждения и мероприятия в области социальной политики	323	440, 445, 446	1801, 1802, 1803, 1804
Выплата государственных пособий на детей военнослужащих и гражданского персонала	324	452	1807

¹ При изучении этого материала см. дополнительно Приказ Министерства финансов РФ от 25.05.99 г. № 38-Н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» (в редакции Приказа Министерства финансов РФ от 23.07.99 г. № 47-Н), опубликованный в процессе издания учебника.

Тарифные коэффициенты Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы на 01.04.99

Разряды оплаты труда	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Тариф- ные коэф- фици- енты	1,00	1,36	1,59	1,73	1,82	2,00	2,27	2,54	2,91	3,27	3,68	4,18	4,73	5,32	6,00	6,68	7,41	8,23
Тариф- ные ставки (окла- ды) ¹	110	150	175	190	200	220	250	280	320	300	405	460	520	585	660	735	815	905

¹ Размеры тарифных ставок (окладов) округлены до целых рублей.

Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы» от 18.03.99 г. № 309.

Законы и нормативные акты

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.08.98 № 145-ФЗ.
2. Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» от 28.06.91 г. № 1499-1.
3. Закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 09.10.92 № 3612-1.
4. Закон РФ «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» от 22.07.93 г. № 5487-1.
5. Закон РФ «О ветеранах» от 12.01.95 г. № 5-ФЗ.
6. Закон РФ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 02.08.95 № 122-ФЗ.
7. Закон РФ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.95 № 195-ФЗ.
8. Закон РФ «О некоммерческих организациях» от 12.01.96 № 7-ФЗ.
9. Закон РФ «Об образовании (в редакции, введенной в действие Федеральным законом от 13.01.96 № 12-ФЗ).
10. Закон РФ «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15.08.96 № 115-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 26.03.98 № 31-ФЗ).
11. Закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.96 № 125-ФЗ.
12. Закон РФ «О бухгалтерском учете» от 21.11.96 № 129-ФЗ.
13. Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О Концепции развития системы адресной социальной помощи населению Санкт-Петербурга» от 10.09.98 № 27.

Литература

1. Бестужев-Лада И.В. Поисковое социальное прогнозирование: перспективные проблемы общества. — М.: Наука, 1984. — 272 с.
2. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. Романовский М.В. и др. / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской — М.: Юрайт, 1999. — 621 с.
3. Галуцкий Г.М. Основы финансов и финансирование культурной деятельности. — М.: АСКИД. 1996. — 224 с.
4. Петровичев В.М. Региональное образование: организация, управление развитием. — Тула: Приокское кн. изд-во. 1994. — 288 с.
5. Попова М.И. Экономические методы управления системой регионального образования. — СПб.: Специальная литература, 1998. — 203 с.

6. Строев Е.С., Бляхман Л.С., Кротов М.И. Экономика Содружества Независимых Государств накануне третьего тысячелетия. — СПб.: Наука, 1998. — 580 с.

7. Ярыгина Т. и др. Новые аспекты реформы социальной политики: Доклад. ЭПИ центр, 1998, № 2(31).

8. Ярыгина Т. и др. Реформа образования в России: между прошлым и будущим: Доклад. ЭПИ центр, 1998, № 5(34).

ГЛАВА 9

СТРАХОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВ

Изучив материалы главы, Вы сможете:

- *охарактеризовать назначение и структуру государственных страховых фондов;*
- *систематизировать свои знания о видах и формах личного и имущественного страхования;*
- *определить экономическую сущность и назвать основные задачи страхования.*

9.1. Экономическая сущность страхования.

Его задачи и роль в рыночной экономике

Возникновение страхования обусловлено идеей перераспределения потерь, падающих на одно лицо в результате какого-то несчастного случая, на целую группу лиц, подверженных той же опасности. Реализация этой идеи на практике привела к необходимости создания сначала материальных, а затем и денежных резервов, образуемых из взносов владельцев материальных ценностей, для покрытия убытков собственников, лишившихся по какой-либо причине всего имущества или его части. Специфика страхования заключается в том, что чрезвычайные ущербы наступают случайно и не наносят вреда всем сразу. Поэтому выгоднее создать на солидарной основе корпоративный резервный фонд, чем каждому собственнику индивидуальный. С развитием производства увеличивается степень связанных с ним опасностей или рисков: пожаров, краж, техногенных катастроф, травматизма, потери дохода и др. Соответственно, страхование становится необходимым элементом общественного воспроизводства в качестве способа возмещения ущерба, или средства материальной защиты от негативных явлений различного рода. Понятие общественного воспроизводства объединяет воспроизводство материальных благ и воспроизводство рабочей силы, следовательно, страхование должно обеспечить защиту всех видов деятельности, а также доходов населения с помощью создания страховых фондов.

Страхование как экономическая категория отражает процесс формирования целевых фондов денежных средств и их использование на возмещение ущерба при возникновении непредвиденных не-

благоприятных явлений различного рода, а также на оказание материальной помощи гражданам при наступлении определенных событий в их жизни.)

Страхование отражает движение денежных потоков, но за некоторым исключением. Еще в глубокой древности страховые фонды формировались и в натуральном выражении. Натуральные резервы существуют и в настоящее время, прежде всего, это семенной и фуражный фонды, создаваемые в аграрном секторе России. На промышленных предприятиях создаются резервы сырья, запасных частей, топлива и т.п. Функционирование системы страхования обусловлено существованием государства прежде всего в тех отраслях страхования, которые носят обязательный характер, например, пенсионном страховании, страховании от несчастных случаев военнослужащих, пассажиров и др. В добровольных видах страхования нет такой жесткой зависимости. Но поскольку профессиональные страховые организации осуществляют одну из важнейших функций государства — материальную защиту граждан и юридических лиц, а также самого государства от неожиданных негативных событий, то оно жестко регламентирует и всесторонне контролирует деятельность страховщиков через систему государственного страхового надзора. В нашей стране ее возглавляет Департамент страхового надзора Министерства финансов Российской Федерации.

(Возникновение перераспределительных отношений в страховании обусловлено вероятностью наступления страхового случая, способного нанести ущерб. Никто не будет страховать свое имущество от наводнения в пустыне, т.к. вероятность такого события, очевидно, равна нулю. Возможность осуществления страхового случая должна носить случайный, т.е. непредсказуемый характер, потому что стопроцентная вероятность наступления страхового события делает страхование опять же бессмысленным, но уже для страховщика (за исключением накопительных видов личного страхования). Страхованию свойственны замкнутые денежные перераспределительные отношения. Основная идея страхования, как было отмечено, заключается в солидарном распределении ущерба между страхователями. Соответствующий страховой фонд, имеющий целевое назначение, образуется из взносов клиентов страховой организации и расходуется на покрытие убытков только пострадавшим участникам данного вида страхования.)

Перераспределительные отношения в страховании выходят за границы календарного года. Некоторые страховые случаи, такие как стихийные бедствия, автогенные катастрофы, эпидемии могут происходить не каждый год. И так как предсказать их наступ-

ление невозможно, то необходимо создавать специальные резервы для покрытия экстраординарных ущербов. Страхованием свойственна возвратность платежей. Размеры взносов, зачисляемых в страховой фонд, рассчитываются таким образом, чтобы все средства, за исключением расходов на проведение страхования, были возвращены страхователям в качестве компенсационных выплат.

Можно выделить две основные задачи страхования:

- **возмещение ущерба** гражданам и юридическим лицам, пострадавшим при возникновении неблагоприятных событий различного рода;
- **сбережение**, суть которого заключается в создании каким-либо человеком капитала, предназначенного для осуществления намеченной им цели. Например, сделать подарок к совершеннолетию сына или дочери, поддержать на должном уровне благосостояние семьи в случае потери кормильца, позволить себе сделать дорогое приобретение и т.п.

Страхование является гарантом компенсации ущербов, нанесенных имущественным интересам государства, хозяйствующих субъектов и населения. Оно во многом освобождает бюджет от бремени расходов по возмещению убытков, наступивших вследствие разрушительных природных катаклизмов, техногенных катастроф, эпидемий и других несчастных случаев, защищает предпринимателей от имущественных и коммерческих потерь, обеспечивает поддержку уровня жизни граждан.

Предпринимательство и страхование находятся в неразрывной связи. Наличие рыночных отношений, обуславливающих необходимость действия самостоятельных производителей на свой страх и риск, усиливает значение страховых услуг. Для предпринимательства характерны освоение современных высокоэффективных технологий, выпуск усовершенствованной и новой продукции, готовность рисковать на рынке, что чревато образованием убытков. Таким образом, у предпринимателей возникает страховой интерес.

Страхование является эффективным средством реализации социальной политики государства, осуществляя материальную защиту граждан путем выплат пенсий и пособий через систему государственного социального страхования.

Страхование — стабильный источник инвестиционных ресурсов государства. Вкладывая средства страховых резервов, в основном по долгосрочным договорам личного страхования, в приоритетные отрасли, государство способно решать глобальные экономические задачи. Страхование имеет стратегическое значение в укреплении и развитии национальной экономики.

Контрольные вопросы:

1. *Дайте определение страхования как экономической категории.*
2. *Назовите основные задачи страхования.*
3. *Почему страховые фонды можно рассматривать в качестве одного из источников инвестиционных ресурсов государства?*

9.2. Понятия и термины в страховании

Следует отметить, что страховая терминология очень обширна, она постоянно дополняется в связи с бурным развитием страхования в настоящее время. Это находит отражение в регулярно переиздаваемых словарях — справочниках страховых терминов. В данном разделе рассматривается основная терминология, связанная с процессами формирования и использования страхового фонда.

Страхование — один из древнейших видов финансовой деятельности, поэтому наряду с новейшими понятиями, используемыми в современных видах страхования, сохраняют актуальность термины, дошедшие до нас из средневековой Европы. Страхованию всегда был свойственен интернациональный характер, во все времена страховщики осваивали зарубежные рынки, в конкурентной борьбе перенимая все новое и прогрессивное, а заодно и терминологию, поэтому страховые термины часто имеют несколько синонимов, привнесенных из разных языков.

Страхователь (полисодержатель) — физическое или юридическое лицо, которое заключает договор страхования со страховой организацией, уплачивает страховые взносы и получает право на возмещение убытка при наступлении страхового случая.

Застрахованный (посмертный получатель, выгодоприобретатель, правопреемник, бенефициарий и др.) — в договорах личного страхования — лицо, в чью пользу заключен договор страхования, которое имеет право получить компенсацию при наступлении страхового случая или выкупную сумму при досрочном расторжении договора. Застрахованный может являться одновременно и страхователем, если заключил договор в отношении себя и уплатил страховой взнос.

Страховщик — страховая организация, имеющая лицензию на осуществление страховой деятельности и принимающая на себя обязательство по договору выплатить компенсацию страхователю или третьему лицу, в чью пользу заключен договор, в случае наступления страхового события.

Объект страхования — имеет разные значения в разных отраслях страхования:

- в личном страховании — жизнь, здоровье, трудоспособность людей;
- в имущественном — здания, транспорт, домашнее имущество и т.п.

Страховой риск — многозначное понятие в страховании:

- наименование конкретной опасности (пожар, кража и т.д.);
- возможность наступления страхового случая;
- вероятность осуществления этой возможности.

Страховая ответственность (объем страховой ответственности) — перечень страховых событий (рисков), предусмотренных в договоре страхования.

Страховой случай — событие (риск), описанное в договоре, наступление которого обязывает страховщика возместить ущерб по имущественным видам страхования и личным, если это не связано со страхованием жизни, или выплатить оговоренную в договоре страхования жизни сумму.

Договор страхования (страховой контракт, полис и др.) — юридический документ, по которому одна сторона — страховщик обязуется за определенную плату при наступлении предусмотренных в договоре страхования событий возместить страхователю или иному лицу, в чью пользу заключен договор, причиненные вследствие этих событий убытки (в основном, по имущественным видам страхования) или выплатить оговоренную в контракте сумму по видам страхования жизни.

Страховая оценка (стоимость) — в имущественном страховании — стоимость имущества, определяемая (определенная) для целей страхования.

Страховая сумма — сумма, на которую застрахован объект страхования, или размер максимальной ответственности страховщика по договору при наступлении страхового случая. Страховая концепция не допускает превышения страховой суммы над страховой стоимостью.

Выкупная сумма — в личном страховании — при досрочном расторжении договора сумма взносов страхователя (резерв взносов) за истекший период страхования за вычетом расходов страховщика на ведение дел.

Страховая премия (страховой взнос, страховой платеж) — цена страховой услуги или сумма, уплачиваемая страхователем страховщику за обязательство возместить ущерб, рассчитывается на основании страхового тарифа.

Страховой тариф (тарифная ставка, тарифная брутто-ставка) — процентная ставка от совокупной страховой суммы или выраженная в денежном измерении плата с единицы страховой суммы.

Страховой продукт — предлагаемые страховщиком потенциальным клиентам условия полиса в комплекте с соответствующей ценой страховой услуги, выраженной в форме страхового тарифа.

Страховой ущерб — стоимость полностью погибшего в результате страхового события имущества или обесцененной части поврежденного имущества.

Страховое возмещение — имеет разные значения в различных отраслях страхования. В имущественном страховании и личном (кроме видов страхования жизни) возмещение означает действия страховщика, направленные на то, чтобы страхователь оказался в том же материальном положении, как если бы страхового случая не произошел. В страховании жизни под возмещением понимается выплата страхователю (застрахованному) или назначенному правопреемнику обусловленной суммы при наступлении страхового события.

Страховой портфель (портфель страховых) — совокупность застрахованных рисков и размер общей страховой суммы (или взносов) по всем договорам, этот термин применяется как в отношении страховой компании, так и в отношении страхового агента.

Срок страхования — период времени, в течение которого объекты считаются застрахованными.

Страховой возраст — возрастные ограничения для заключения договоров страхования людей и животных.

Страховой акт — документ, удостоверяющий факт и обстоятельства происшедшего страхового случая.

Аннуитет — обобщающий термин для обозначения всех видов ренты и пенсий.

Франшиза — определенная в договоре страхования часть убытков страхователя, не подлежащая возмещению страховщиком.

Слип — страховой документ-предложение, содержащий условия страхования и используемый брокером для размещения подлежащего страхованию риска между страховщиками.

Страховой посредник (агент, маклер, брокер) — лицо, агентство или фирма, осуществляющие посредничество между страхователем и страховщиком, имеют разный статус. Страховой посредник может быть служащим страховой компании, агентом обычно называют сотрудника внешней службы, связанного со страховщиком агентским договором и предлагающего продукты этой компании; брокер (маклер) — представитель страхователя (перестрахо-

вателя), который обеспечивает клиенту на оптимальных условиях размещение риска у страховщиков (перестраховщиков).

Перестрахование — заключение и исполнение договора между двумя страховщиками, по которому первый страховщик (перестрахователь), принимая на страхование риски, часть ответственности по ним передает другому страховщику (перестраховщику) на определенных условиях.

Сострахование — размещение одного риска долями у нескольких страховщиков, обычно на каждую страховую сумму выдается отдельный полис.

Страховой ПУЛ — добровольное объединение страховщиков для совместного страхования крупных и опасных рисков.

Контрольные вопросы:

- 1. Дайте определения термина «страховщик».*
- 2. Что такое страховая ответственность?*
- 3. Определите понятие «страховой портфель».*
- 4. Что представляет собой перестрахование?*
- 5. Назовите функции страхового посредника.*

9.3. Государственные страховые фонды и резервы

Страховые резервы — необходимый и обязательный элемент общественного воспроизводства. Создаваемые для покрытия чрезвычайных убытков вследствие стихийных бедствий, техногенных катастроф, межгосударственных и межнациональных конфликтов и других негативных событий, такие резервы образуются за счет средств, изъятых из национального дохода, и предназначены для поддержания устойчивости национальной экономики. Страховые резервы Российской Федерации организационно представляют собой систему фондов, предназначенных для использования в соответствии с их функциональным назначением в интересах государства, отдельных отраслей и субъектов собственности. В образовании резервов непосредственно участвует государство, но подавляющее большинство страховых фондов формируется экономическими субъектами для защиты своих имущественных интересов. Резервы, создаваемые государством или при участии государства, существуют, в основном, в виде специальных фондов самострахования, предназначенных для оперативного преодоления последствий чрезвычайных ситуаций в общественно-производственных процессах и образуются как в денежной, так и в натуральной форме.

Централизованный страховой (резервный) фонд образуется за счет средств федерального бюджета. Право распоряжения им принадлежит Правительству Российской Федерации. Назначение фонда состоит в обеспечении покрытия катастрофических ущербов, таких как авария на Чернобыльской АЭС, землетрясение на Камчатке и т.п., и в выделении средств на ликвидацию таких событий. Фонд создается в денежной и в натуральной форме. В денежном выражении это специальный централизованный фонд денежных средств, в натуральном — возобновляемые запасы продовольствия, лекарственных препаратов, топлива и других необходимых вещей для спасения населения и материальной помощи пострадавшим.

Федеральный фонд страхования активов банковских учреждений России — государственно-отраслевой фонд, образуемый, главным образом, для защиты населения в случае банкротства отдельных банков. Фонд формируется из взносов кредитных учреждений, привлекающих вклады населения, а также за счет средств федерального бюджета.

Отраслевыми фондами самострахования являются также *семенной, фуражный и другие продовольственные фонды*, создаваемые в денежной и, в основном, в натуральной форме. Они предназначены для возмещения ущерба от стихийных и других бедствий в аграрном секторе производства. В условиях рыночной экономики самострахование расширилось и охватило уровень предприятий и организаций в форме создаваемых ими фондов риска, используемых для защиты деятельности хозяйствующих субъектов в условиях неблагоприятной экономической ситуации. Функции государства в создании таких фондов ограничиваются, в основном, лимитированием их размеров (в установленном проценте от величины уставного капитала) и разработкой правил их использования. Фонды самострахования в современных условиях не являются самым эффективным средством защиты от неблагоприятных явлений и процессов, когда финансовые ресурсы повсеместно оказываются в дефиците. Альтернативой является экономичное профессиональное коммерческое страхование, образующее резервные фонды на солидарной основе.

В России с конца 90-х годов происходит реформа системы социального страхования в соответствии с требованиями рыночной экономики. *Социальное страхование* — форма материальной защиты активного населения от рисков потери трудоспособности, работы, доходов, основанная на главном принципе страхования — солидарной раскладке ущерба, в данном случае между работодателя-

ми, работниками и государством. Социальное страхование в России выступает в форме обязательного и добровольного. Особенностью обязательного страхования является организующая и контролирующая роль государства. Структура фондов, назначение, источники финансирования и направления расходов жестко регламентированы законодательными и нормативными актами.

Как отмечалось, в России образованы следующие государственные внебюджетные фонды социального страхования: *Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, Государственный фонд занятости населения РФ.*¹

Контрольные вопросы:

1. Дайте определение государственным страховым резервам.
2. В чем состоит значение государственных страховых фондов?
3. Приведите примеры отраслевых фондов самострахования.

9.4. Государственное имущественное и личное страхование

Страхование в каждой стране осуществляется в двух основных формах: **обязательной** и **добровольной**. Целью **обязательного страхования** является объединение населения для организации эффективной защиты имущественных интересов граждан и хозяйствующих субъектов. Таким образом, обязательное страхование выполняет роль государственного регулятора в процессе общественного воспроизводства. В Российской Федерации законодательно предусмотрено два способа проведения обязательного страхования: **обязательное страхование** и **обязательное государственное страхование**. И в том, и в другом случаях страховые объекты, риски и минимальные размеры страховых сумм регламентированы соответствующим законодательством.

Обязательным называется страхование, при котором на определенный круг лиц возложена обязанность страховать жизнь, здоровье или имущество, свое или третьих лиц и риски своей гражданской ответственности. В Российской Федерации законодательно предусмотрены такие виды страхования как обязательное страхование пассажиров воздушного, железнодорожного, водного и др. транспорта, обязательное страхование гражданами принадлежащего им имущества (строений и сельскохозяйственных животных) и другие. К обязательному относится также страхование юридиче-

¹См. также материалы п. 5.2.

скими лицами имущества, находящегося в их хозяйственном ведении или оперативном управлении и являющегося государственной или муниципальной собственностью. Основными признаками обязательного страхования являются, во-первых, наличие заключенного договора страхователя со страховщиком и, во-вторых, то, что плательщиком премии обычно выступает сам страхователь, т.е. эта форма страхования осуществляется, в основном, на коммерческой основе.

Обязательное государственное страхование — некоммерческая форма, имеющая целью обеспечение социальных интересов всего населения страны и отдельных групп граждан. Обязательное государственное страхование, в свою очередь, объединяет два подвида: *обязательное общее страхование* и *обязательное профессиональное страхование*. Обязательное общее страхование распространяется на всех граждан, а обязательное профессиональное — на группы лиц, профессиональная деятельность которых связана с особо опасными условиями труда.

К *обязательному общему государственному страхованию* относится система обязательного социального страхования Российской Федерации, в которой страхование осуществляется через целевые внебюджетные государственные или общественные фонды.

Обязательное государственное профессиональное страхование осуществляется за счет бюджетных средств, выделяемых страхователям, которыми являются министерства или другие федеральные органы исполнительной власти. Виды этого страхования организованы на основе заключения договоров между страхователем и определенной или выбранной страховой компанией. Так, обязательное государственное личное страхование военнослужащих производится путем заключения договора Министерства обороны Российской Федерации с Военно-страховой компанией, обязательное государственное личное страхование сотрудников налоговой полиции — через заключение договоров Министерством по налогам и сборам РФ со страховыми компаниями и т.д. Следует отметить, что обязательное страхование — самый динамично развивающийся сектор страховых услуг в России, число видов страхования в котором приближается к пятидесяти. На развитие обязательного страхования в Российской Федерации влияют и нормы международного права. Некоторые виды страхования, осуществляемые в России на добровольной основе, например, страхование гражданской ответственности экипажей морских и воздушных судов на случай нанесения ущерба третьим лицам, становятся обязательными при пересечении границ стран, подписавших междуна-

родные конвенции, которыми предусмотрено обязательное страхование ответственности за вред, нанесенный источниками повышенной опасности.

Широкое развитие в настоящее время получают различные формы **добровольного страхования**. Переход к рыночной экономике обусловил появление большого числа самостоятельно хозяйствующих субъектов, действующих на рынке. Соответственно, возникла потребность в новых видах страхования, призванных обеспечить их защиту от возможных факторов риска. Это относится и к населению, которое, лишившись государственной опеки, обеспечивавшей ранее более или менее достаточную социальную поддержку граждан, вынуждено все больше прибегать к услугам страхования, с тем, чтобы таким образом гарантировать материальную поддержку при неблагоприятных жизненных ситуациях. В России традиционно принято делить страхование на две отрасли: **личное страхование и имущественное страхование**.

Личное страхование — форма защиты от ущерба жизни, здоровья, трудоспособности и благосостояния граждан. В личном страховании выделяют три подотрасли: страхование жизни, страхование капитала и страхование от несчастных случаев.

К **страхованию жизни** относятся следующие основные виды: страхование на дожитие застрахованного лица до обусловленного в договоре срока, страхование на случай смерти и смешанное страхование жизни (на случай смерти и на дожитие). Страхование жизни имеет целью обеспечение близких в случае смерти застрахованного и накопление определенной суммы в случае его дожития до определенного возраста. В последнем варианте договор страхования жизни является одновременно договором страхования капитала. Договоры страхования жизни могут включать разнообразные условия выплаты: единовременно или в форме аннуитета (ренты и пенсий), возможно заключение договоров с участием страхователя в прибыли страховой компании.

К **страхованию капитала** относятся такие виды, как страхование дополнительной пенсии в негосударственных пенсионных фондах, страхование к совершеннолетию, к бракосочетанию и страхование ритуальных услуг. Целью такого страхования является создание капитала для реализации конкретных планов.

Страхование от несчастных случаев производится для получения материальной компенсации при нанесении ущерба здоровью или жизни застрахованного в результате несчастного случая или болезни. К нему относится множество видов: добровольное медицинское страхование, индивидуальное страхование от несчастных

случаев, страхование детей, пассажиров, туристов и др. Это самая развивающаяся подотрасль личного страхования, в которой постоянно возникают новые виды, например, страхование от похищения, страхование владельцев банковских карточек и др.

Под *имущественным страхованием* в Гражданском кодексе Российской Федерации подразумевается процесс составления и исполнения договоров, в которых страховщик за определенную премию обязуется при наступлении страхового события возместить страхователю или другому лицу, в чью пользу заключен договор, убытки, причиненные застрахованному имуществу или иным имущественным интересам страхователя. Этот раздел страхования предназначен для покрытия следующих рисков: гибели, повреждения или частичной утраты застрахованного имущества; неполучения или недополучения ожидаемых доходов из-за нарушения партнерами своих обязательств или по другим причинам, (т.е. финансовых рисков); возникновения гражданской ответственности перед третьими лицами в случае причинения вреда их здоровью или ушибов их имущественным или иным интересам.

К *страхованию имущественных рисков* относятся следующие основные виды страхования: страхование от пожара и сопутствующих рисков; страхование имущества граждан; сельскохозяйственное страхование; страхование технических рисков; страхование средств автотранспорта, железнодорожного состава; страхование морских, речных и воздушных судов; страхование грузов, рисков космической деятельности и другие.

Каждый из перечисленных видов страхования предназначен для покрытия комплекса рисков и представляет собой самостоятельную область страхования. Например, страхование технических рисков объединяет страхование строительных, строительномонтажных рисков, страхование промышленных машин и механизмов от поломок, страхование электронного оборудования.

Страхование финансовых рисков связано с компенсацией потерь доходов, вызванных следующими причинами: остановкой или перерывом производственной или иной деятельности, банкротством страхователя, неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств клиентами (контрагентами) страхователя, понесение страхователем судебных расходов и т.п.

Страхование гражданской ответственности предназначено для защиты страхователя от финансовых потерь, связанных с необходимостью возмещения вреда, причиненного им личности или имущественным интересам третьего лица. Договоры страхования ответственности заключаются: владельцами или экипажами морских, реч-

ных и воздушных судов, владельцами автотранспортных средств, применяется также страхование ответственности за загрязнение окружающей среды (экологических рисков), страхование ответственности производителей продукции за качество, страхование профессиональной ответственности (врачей, нотариусов и др.), страхование ответственности за неисполнение обязательств и др.

В заключение необходимо отметить, что возможности развития страхового дела в России далеко не исчерпаны. Целый ряд форм и видов страхования находится в стадии становления. Только комплексное решение правовых, экономических, организационных проблем в страховании позволит этой важнейшей сфере финансовой деятельности реализовать стоящие перед ней важнейшие экономические и социальные задачи максимально эффективно.

Контрольные вопросы:

- 1. Назовите формы осуществления обязательного страхования в Российской Федерации.*
- 2. Какие виды страхования включает обязательное общее государственное страхование?*
- 3. Перечислите виды страхования, относящиеся к государственному профессиональному страхованию.*
- 4. Дайте определения личного и имущественного страхования.*
- 5. Назовите формы имущественного страхования.*
- 6. Какие виды страхования относятся к страхованию имущественных рисков?*

Законы и нормативные акты

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. — М.: СПАРК, 1996.

2. Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР» // Российская газета. 1991. 23 июля.

3. Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР» // Российская газета. 1993. 27 апреля.

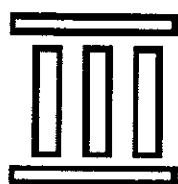
4. Закон РФ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ.

5. Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в РФ. Постановление Правительства РФ от 7.08.95 г. № 790.

6. Основные направления развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998—2000 годах. Постановление Правительства РФ // Российская газета. 1998. 17 октября.

Литература

1. Бабич А.М., Егоров Е.Н., Жильцов Е.Н. Экономика социального страхования. — М.: ТЕИС, 1998.
2. Вознесенский Э.А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. — М.: Финансы, 1974.
3. Вознесенский Э.А. Финансы как стоимостная категория. — М: Финансы и статистика, 1985.
4. Ефимов С.Л. Деловая практика страхового агента и брокера. — М.: ЮНИТИ, 1996.
5. Журавлев Ю.М. Словарь-справочник терминов по страхованию и перестрахованию. — М.: АНКЛ, 1997.
6. Крутик А.Б., Кондратьева А.В., Тихонова Э.Д. Организация страхового бизнеса. — СПб., 1997.
7. Сабанти Б.М. Теория финансов. — М.: Менеджер, 1998.
8. Словарь страховых терминов. / Под ред. Е.В. Коломина, В.В. Шахова. — М.: Финансы и статистика, 1992.
9. Страхование от А до Я. / Под ред. Л.И. Корчевской, К.Е. Турбиной — М.: ИНФРА-М, 1996.
10. Страхование дело. / Под ред. Л.И. Рейтмана — М.: 1992.
11. Федорова Т.А., Янова С.Ю. Социальное страхование. — СПб., 1997.



**ФИНАНСЫ
ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ
СУБЪЕКТОВ**

ГЛАВА 10.

ФИНАНСЫ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ СФЕРЫ МАТЕРИАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Изучив эту главу, Вы сможете:

- *определить содержание и функции финансов хозяйствующих субъектов;*
- *дать характеристику специфики финансов предприятий различных отраслей и организационно-правовых форм;*
- *назвать основные принципы организации финансов хозяйствующих субъектов и методы их реализации;*
- *раскрыть содержание и механизм функционирования финансового менеджмента.*

10.1. Содержание финансов хозяйствующих субъектов

Финансы хозяйствующих субъектов — это относительно самостоятельная сфера системы финансов государства, охватывающая широкий круг денежных отношений, связанных с формированием и использованием капитала, доходов, денежных фондов в процессе кругооборота их средств и выраженных в виде различных денежных потоков. Именно в этой сфере финансов формируется основная часть доходов хозяйствующих субъектов, которые в последующем по различным каналам перераспределяются в народнохозяйственном комплексе и служат основным источником экономического роста и социального развития общества.

Финансы хозяйствующих субъектов¹ — это и сфера практической деятельности, и самостоятельное научное направление, которое сформировалось относительно недавно — в начале 50-х годов XX века как в СССР, так и в развитых капиталистических странах. «Финансы предприятий» — синтетическая научная дисциплина, опирающаяся на достижения научных и учебных дисциплин, таких как «Экономическая теория», «Теория финансов», «Бухгалтерский учет и аудит», «Экономический анализ»

¹ В дальнейшем, в целях сокращения — финансы предприятий. Понятие «хозяйствующий субъект» включает в себя организации различных организационно-правовых форм, предусмотренных действующим законодательством — см. п. 10.3.

и ряд других учебных курсов. Изучение финансов предприятий позволяет более сознательно подойти к изучению прикладного курса «Финансовый менеджмент», а также овладеть методологией и методикой принятия оптимальных финансовых решений в различных сферах предпринимательства. В общем курсе «Финансы» традиционно рассматриваются лишь наиболее общие теоретические вопросы, относящиеся к сфере финансов предприятий, более детальное же изучение практических их аспектов излагается в курсах специальных дисциплин «Финансы предприятий» и «Финансовый менеджмент».

В зарубежной литературе авторы учебников по финансам корпораций и финансовому менеджменту обычно не уделяют внимания таким теоретическим вопросам, как содержание и функции финансов предприятий. Они сводят это понятие к прикладной управленческой функции, без соответствующих методологических обоснований излагают в них конкретные способы управления. Такой подход уже наблюдается и в нашей литературе по финансам. Например, в учебнике «Принятие финансовых решений: концепции, задачи, ситуации» авторы, раскрывая природу финансов, утверждают, что «финансы — это специализированная прикладная функция административного управления, состоящая в управлении денежными потоками организации: будь то завод, госпиталь, банк или школа»¹. Однако это определение не раскрывает экономической природы финансов предприятий, а в лучшем случае определяет одну из задач управления финансовой деятельностью.

В самом обстоятельном (к сожалению, только по объему) на сегодняшний день учебнике его автор, Л.Н. Павлова, с одной стороны, определяет финансы предприятий как «совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов», а с другой — утверждает, что «финансы предприятий являются формой финансирования и кредитования предпринимательской деятельности»². Если по поводу первого определения финансов можно еще поразмышлять и подискутировать, то в отношении второго определения можно выразить лишь сожаление в связи с его полной несостоятельностью. Полагая, что нет ни-

¹ Вяткин В., Хэмптон Джон, Казак А. Принятие финансовых решений в управлении бизнесом: задачи, ситуации: Учебник. — М.-Екатеринбург: ЗАО Издательский дом «Ява», 1998.

² Павлова Л.Н. Финансы предприятий: Учебник. — М.: Финансы, И.О. ЮНИТИ, 1998. — С. 7.

чего более практичного, чем хорошая теория, и следуя традициям российской финансовой науки, раскроем содержание финансов предприятий в условиях развития рыночных отношений в России.

После изучения первого раздела учебника вы уже знаете общее определение финансов и их функций, те признаки, по которым эти отношения могут быть отнесены к категории финансов. Здесь мы остановимся лишь на специфике финансов предприятий как относительно самостоятельной сферы финансов государства. Содержание финансов предприятий можно уяснить, рассмотрев прежде всего формирование и использование всей совокупности доходов и денежных фондов в процессе распределения и перераспределения ВВП. На рис. 10.1.1 представлена упрощенная схема образования доходов субъектов экономических отношений в процессе распределения СОП и ВВП. Дадим краткое пояснение к этой схеме.

Все доходы субъектов экономических отношений в процессе воспроизводства делятся на первичные и вторичные, получаемые уже после перераспределения первичных доходов. Последние образуются:

- у предприятий — в форме прибыли, остающейся в их распоряжении, и амортизационных отчислений (чистый денежный поток);
- у работников — в форме оплаты труда, остающейся после уплаты налогов и обязательных платежей;
- у государства — в форме перераспределенных доходов предприятий в бюджет и внебюджетные фонды;
- «у домохозяйств» — в форме чистой оплаты труда, выплат из чистой прибыли акционерам и участникам, оплаты труда «бюджетникам», выплат из внебюджетных фондов социального направления.

Проанализируем финансовый аспект распределения СОП на уровне предприятия. Выручка от реализации товаров, работ, услуг¹ (выручка от продажи) без НДС и акцизов за вычетом переменных и постоянных затрат, включенных в себестоимость реализованной продукции, представляет собой прибыль от реализации продукции, являющуюся основным элементом *валовой прибыли*. Валовая прибыль, кроме того включает в себя проценты к получению, доходы от участия в других организациях, превышение прочих операционных доходов над расходами, что и составляет *прибыль от финансово-хозяйственной деятельности*. *Прибыль отчетного периода* включает в себя прочие внереализационные доходы (+)

¹ В дальнейшем, в целях сокращения, — *продукции*.

и прочие внереализационные расходы (-). После уплаты налога на прибыль и *отвлеченных средств* получаем *нераспределенную прибыль* отчетного периода. Приведенный порядок формирования нераспределенной прибыли соответствует действующим в России и международным стандартам. Он отражается в отчете о прибылях и убытках (ф. № 2 годовой бухгалтерской отчетности).

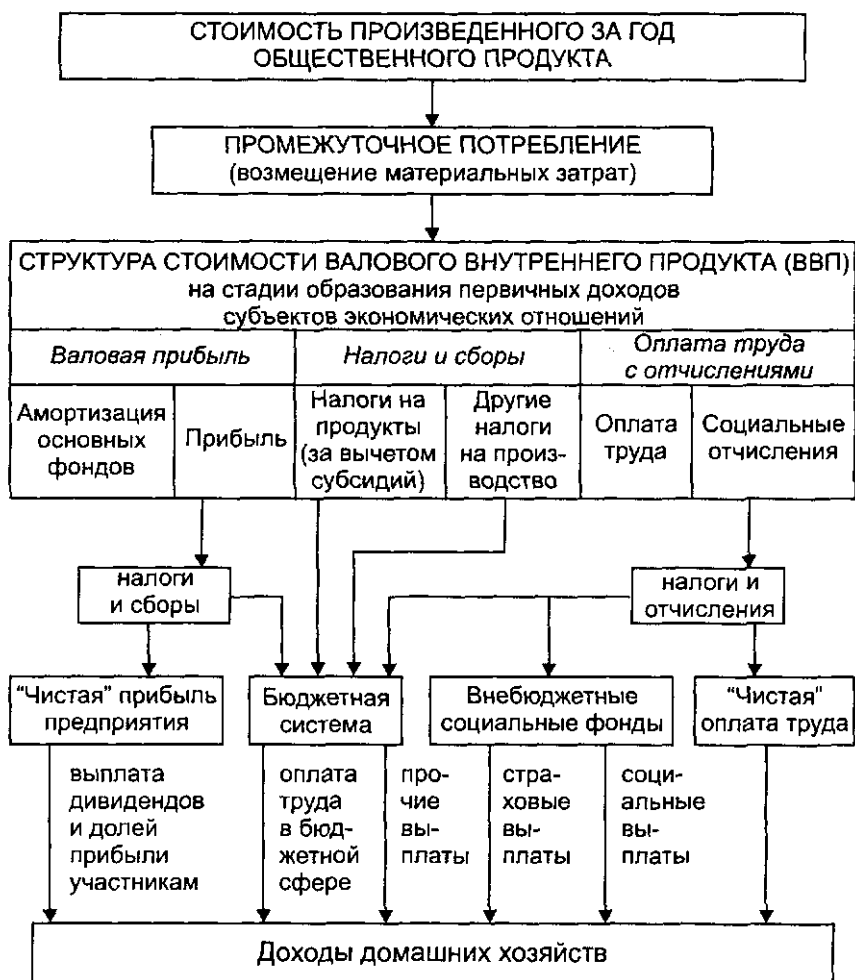


Рис. 10.1.1. Схема образования доходов субъектов экономических отношений в процессе распределения и перераспределения стоимости общественного продукта

В условиях «идеального рынка» (отсутствия налогов, а также других форм вмешательства государства, наличия большого числа продавцов и покупателей, равного доступа на рынок и к информации всех потенциальных участников и ряда других), распределение внутри предприятия на материальные затраты, оплату труда и прибыль происходило бы без вмешательства государства по законам рыночной конкуренции. Пропорции распределения определялись бы рыночной стоимостью отдельных видов ресурсов, соотношений спроса, предложения и цен, решениями собственников. В реальности, таких «идеальных рынков» не бывает. И государство в той или иной степени вмешивается в этот процесс, т.е. осуществляет его регламентацию.

В бывшем СССР такое вмешательство было глобальным. Действовали прецедентные цены на оборудование и материалы, централизованное их нормирование и распределение. Устанавливались жесткие нормы амортизационных отчислений, лимитировался и ряд других элементов затрат. Централизованно определялись страховые платежи, тарифы оплаты труда и оклады, плановая величина прибыли и пропорции ее распределения внутри предприятия и в бюджет.

Все распределение ВВП и национального дохода в условиях командно-административной экономики жестко регламентировалось государством. Это и порождало широкий круг финансовых отношений предприятий уже на стадии первичного распределения ВВП, что позволяло безоговорочно включать финансы предприятий в общую систему государственных финансов (90% предприятий были государственными). В современных условиях России присутствует значительно меньшая регламентация деятельности предприятий. Так, при создании и распределении стоимости совокупного общественного продукта и ВВП, в рамках конкретно предприятия государство сегодня регулирует:

- состав затрат, относимых на себестоимость продукции;
- размер некоторых видов затрат, относимых на себестоимость продукции в целях исчисления налогооблагаемой прибыли (расходы на командировки, представительства, рекламу, образование, оплату процентов за банковский кредит);
- нормы отчислений в фонды социального назначения;
- методы применения амортизационных отчислений основных средств, нематериальных активов, малоценных и быстро изнашивающихся предметов (МБП), а также сроки полез-

ного использования амортизируемых основных фондов в целях исчисления налогооблагаемой прибыли;

- объекты и ставки налогообложения;
- сроки и порядок списания с баланса обязательств предприятия;
- состав внереализационных расходов, принимаемых в расчет налогооблагаемой прибыли.

Значительная часть финансовых отношений предприятий регламентирована гражданским законодательством. В частности, устанавливается величина и порядок формирования уставного и резервного капитала для предприятий различных организационно-правовых форм, порядок размещения и выкупа акций, ликвидация, слияние и разделение предприятий, порядок очередности списания средств с расчетного счета.

Следует учесть, что определенные денежные доходы и фонды образуются на предприятии уже на стадии создания и распределения СОП и ВВП (условно применительно к предприятию). Так, часть выручки от реализации продукции должна быть направлена на возмещение материальных затрат и оплату труда. Но уже за счет полученной выручки у предприятия аккумулируются денежные средства (фонды) в виде *амортизационных отчислений* по основным средствам, МБП и нематериальным активам. В принципе, они предназначены для приобретения нового соответствующего имущества, но до его приобретения они находятся в обороте предприятия. Кроме того, за счет полученной выручки от реализации продукции образуются другие денежные фонды — *резервы предстоящих расходов и платежей*, состав которых регламентируется соответствующим нормативным документом в области бухгалтерского учета и учетной политикой предприятия. У предприятий может образовываться также и *ремонтный фонд*, предназначенный для равномерного выполнения затрат на особо сложные виды ремонта основных производственных фондов в себестоимости продукции. Величина перечисленных выше денежных фондов, включается в состав себестоимости продукции, а формирование их идет в процессе распределения выручки от реализации продукции.

Процесс распределения сопровождается и процессом *перераспределения*. Так, при выплате заработной платы происходит удержание подоходного налога и отчислений в Пенсионный фонд, перечисляются денежные средства во внебюджетные фонды. В общей величине оплаченной выручки предприятие получает и доход в форме прибыли. Общая величина прибыли относительно «моментально» участвует в денежном обороте, т.к. определенная ее часть перераспределяется в форме налоговых платежей в бюджетную систему. В

результате в обороте предприятия остается нераспределенная прибыль (прошлых лет и отчетного года), представляющая собой сумму нетто прибыли (чистой прибыли), т.е. разницу между конечным финансовым результатом (валовой прибылью) и суммой прибыли, направленной на уплату налогов и других платежей в бюджет. В свою очередь, чистая прибыль может направляться (распределяться) в *фонд накопления*, служащий источником финансирования капитальных вложений, и *фонд потребления*, предназначенный для удовлетворения различных социальных потребностей и материальных поощрений. Оба этих фонда формируются в соответствии с учредительными документами, решениями общего собрания акционеров или учетной политикой предприятия. 7

В соответствии с действующим законодательством, учредительными документами или учетной политикой предприятия за счет чистой прибыли может быть образован и *резервный капитал (фонд)*. В процессе *перераспределения* формируется ряд денежных источников средств предприятия, имеющих характер фондов:

- *уставный капитал (складочный капитал, уставный фонд)* — образуется при создании предприятия за счет взносов учредителей (участников) или за счет имущества закрепленного собственником за предприятием. Порядок его формирования (минимальная величина, сроки взносов, дополнительное привлечение средств) регламентируется законодательством. Уставный капитал предназначен для авансирования средств во *внеоборотные и оборотные активы*;
- *целевое финансирование и поступление из бюджета* — в случаях, предусмотренных соответствующими законами;
- *целевое финансирование и поступления из отраслевых и межотраслевых внебюджетных фондов*, а также от других предприятий и физических лиц для осуществления мероприятий целевого назначения.

Кроме того, в кругообороте средств предприятия могут участвовать источники средств в виде эмиссионного дохода и безвозмездных поступлений, составляющих денежную часть добавочного капитала, а также носящие характер специальных резервов, т.е. резервов предстоящих расходов и платежей.

В процессе осуществления хозяйственной деятельности в индивидуальный кругооборот средств предприятия вовлекаются другие денежные источники (привлеченный капитал) в форме долгосрочных и краткосрочных кредитов и прочих займов, а также в форме кредиторской задолженности. Именно в процессе формирования и использования этих денежных источников средств

предприятий (капитала, доходов, резервов и т.п.) возникает широкий спектр денежных отношений, выражающих экономическое содержание *сферы финансов предприятий* и, соответственно, финансовых отношений.]

Что же входит в эту сферу финансовых отношений, являющейся объектом финансового менеджмента в современных условиях? Здесь следует обратить внимание, что традиционная (для СССР) система этих отношений значительно изменилась в настоящее время. Так, введение нового гражданского законодательства существенно расширило их круг. К сожалению, в учебной литературе это обстоятельство недостаточно учитывается и мы попытаемся в какой-то степени восполнить этот пробел, дав более широкий спектр этих отношений, вытекающих из реалий сегодняшнего дня и влияющих на денежные потоки, формирование и использование финансовых ресурсов предприятий.

Финансовые отношения возникают между:

- предприятием и его инвесторами (акционерами, участниками, собственниками) по поводу формирования и эффективного использования собственного капитала, а также выплаты дивидендов и процентов;
- предприятием, поставщиками и покупателями по поводу форм, способов и сроков расчетов, а также способов обеспечения исполнения обязательств (уплата неустойки, передача залога);
- предприятием-инвестором и другими предприятиями и организациями по поводу его краткосрочных и долгосрочных финансовых инвестиций и выплаты по ним дивидендов и процентов;
- предприятием, финансовыми (кредитными) институтами и др. предприятиями по поводу привлечения и размещения свободных денежных средств (получения и погашения кредитов, займов, страховых платежей и страховых возмещений, получения финансирования под уступку денежного требования, платежей в частные пенсионные фонды и т.п.);
- предприятиями (дочерними и материнскими) по поводу внутрикорпорационного перераспределения средств;
- предприятиями и учредителями доверительного управления имуществом, а также выгодоприобретателями по поводу имущества, полученного в доверительное управление, и передачи прибыли от такого управления;
- предприятиями и другими товарищами по поводу вкладов в соответствии с договорами простого товарищества и распре-

делении прибыли, полученной товарищами в результате их совместной деятельности;

- предприятиями и правообладателями по поводу выплаты вознаграждения по договору коммерческой концессии;
- предприятием и его наемными работниками по поводу оплаты труда и выплат из фонда потребления;
- предприятием и государством по поводу формирования налогооблагаемой базы для начисления налогов, сборов и осуществления этих платежей;
- предприятием и его работниками при удержании подоходного налога, взносов в пенсионный фонд и другие внебюджетные фонды, а также других удержаний и вычетов;
- предприятием и государством при уплате налогов и сборов в бюджетную систему и отчислений во внебюджетные фонды;
- предприятиями и государством при финансировании из бюджета и внебюджетных фондов на цели, предусмотренные действующим законодательством.

Нетрудно заметить, что все эти отношения в той или иной степени регламентированы государством и охватывают процесс распределения и перераспределения ВВП. При этом последние четыре группы отношений выражают перераспределительные отношения и входят как в сферу финансов предприятий, так и в сферу государственных финансов.

В условиях рынка появляются и принципиально новые группы финансовых отношений:

- отношения, связанные с несостоятельностью (банкротством) предприятий, возникающей в связи с приостановлением его текущих платежей. Эта специфическая сфера отношений жестко регламентируется государством и, в частности, Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» от 10 декабря 1997 г. № 6-ФЗ, и требует специфических форм антикризисного управления финансами предприятий;
- отношений, возникающих при слиянии, поглощении и разделении предприятий (корпораций).

Как отмечалось, все вышеперечисленные финансовые отношения возникают в процессе формирования и движения (распределения, перераспределения и использования) капитала, доходов, фондов, резервов и других денежных источников средств предприятия, т.е. его *финансовых ресурсов*. Именно денежные потоки¹ и

¹ См. также п. 10.4.

финансовые ресурсы являются непосредственными объектами управления финансами предприятия.

Относительно понятия финансовые ресурсы также нет единого мнения. Например, Л.Н. Павлова определяет финансовые ресурсы как «собственные источники финансирования расширенного воспроизводства, остающиеся в распоряжении предприятия после выполнения текущих обязательств по платежам и расчетам»¹. Очевидно, вряд ли правомерно ограничивать финансовые ресурсы только рамками «расширенного воспроизводства», т.к. они имеют место и в условиях простого воспроизводства и даже в условиях его сокращения. Также неправомерно и относить к ним только «собственные источники». Сегодня в формировании финансовых ресурсов важную роль играют привлеченные средства в виде банковского кредита, займов, кредиторской задолженности, долевого участия и т.п.

Финансовые ресурсы предприятия — это все источники денежных средств, аккумулируемые предприятием для формирования необходимых ему активов в целях осуществления всех видов деятельности, как за счет собственных доходов, накоплений и капитала, так и за счет различного вида поступлений.

Формирование финансовых ресурсов предприятия представлено на рис. 10.1.2.

Финансовые отношения, возникающие в процессе образования и использования финансовых ресурсов предприятия, формируются в процессе кругооборота его средств, что, в свою очередь, опосредствуется денежными потоками по различным видам его деятельности². Ввиду особого интереса рассмотрим их более подробно.

1. *Текущая деятельность* — движение денежных средств, связанных с получением выручки от продажи продукции, товаров, работ, услуг и запасов производственно-материальных ресурсов, получением авансов, арендной платы, уплатой по счетам поставщиков, выплатой заработной платы, расчетами с бюджетом и фондами социального назначения, получением и возвратом краткосрочных кредитов и займов на цели, связанные с текущей деятельностью, уплатой процентов по указанным кредитам и займам, оплатой и получением неустоек, залогов и т.п.

¹ Павлова Л.Н. Финансы предприятий: Учебник. — М.: Финансы, И.О. ЮНИТИ, 1998. — С. 7.

² Содержание видов деятельности носит достаточно условный характер и приводится здесь для некоторого разграничения денежных потоков. В международных стандартах и в российской системе учета и отчетности предусмотрено несколько иное их разграничение.

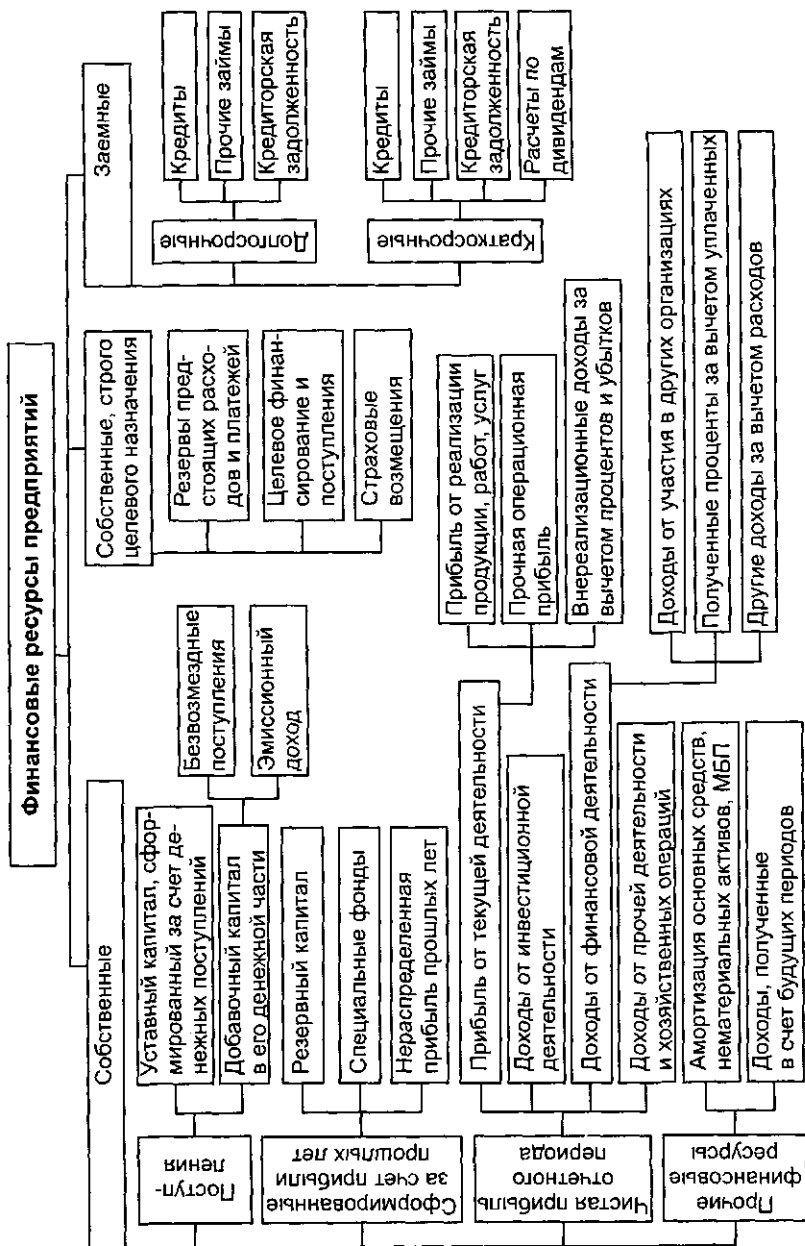


Рис. 10.1.2. Общая схема финансовых ресурсов предприятия

2. *Инвестиционная деятельность* — движение денежных средств, связанных с капитальными вложениями в связи с приобретением нематериальных активов, оборудования к установке, других объектов основных средств, включая их строительство, с их реализацией, а также с получением и погашением долгосрочных и краткосрочных кредитов и займов под вышеуказанные инвестиции и процентов по ним.

3. *Финансовая деятельность* — движение денежных средств, связанных с формированием и использованием уставного капитала, добавочного капитала, распределением и использованием прибыли, долгосрочными и краткосрочными финансовыми вложениями, продажей корпоративных ценных бумаг, получением долгосрочных и краткосрочных кредитов, займов под финансовые вложения, включая оплату процентов за пользование заемными средствами, погашением дебиторской и кредиторской задолженности нетрадиционными способами (перемена лиц в обязательстве, новация, отступное и т.п.).

4. *Прочие виды деятельности и хозяйственные операции* — движение денежных средств, связанных с получением и использованием целевого финансирования и поступлений на цели неинвестиционного характера, использованием резервов предстоящих расходов и платежей, а также связанных с расчетами по операциям.

Следует отметить, что мнения специалистов в отношении функций финансов предприятий весьма противоречивы и носят по-прежнему дискуссионный характер. Достаточно распространена точка зрения, что финансы предприятий, как и общегосударственные финансы, выполняют распределительную и контрольную функции. Л.Н. Павлова обосновывает для сферы финансов предприятий воспроизводственную (впервые эту точку зрения выдвинул проф. А.М. Александров), распределительную и контрольную функции. Авторы учебника «Региональные финансы и кредит»¹ «наделяют» государственные финансы распределительной, стимулирующей и контрольной функциями; а финансы предприятий — обеспечивающей, стимулирующей, распределительной и контрольной функциями. Такие примеры можно приводить до бесконечности. Но уже в первом разделе настоящего учебника была дана достаточно обоснованная аргументация в пользу того, что функции любой экономической категории представляют форму выражения ее общественного назначения и должны выражать спе-

¹ Региональные финансы и кредит / Под ред. Л.И.Сергеева. — Калининград, 1998.

цифику именно данной категории. Такие же функции, как воспроизводственная, распределения, обеспечения, стимулирования присущи практически всем другим экономическим категориям — цене, прибыли, заработной плате, налогам и т.д.

Естественно, что в процессе распределения и стимулирования непосредственное участие наряду с другими категориями принимают и финансы. Однако здесь мы имеем дело не с их функциями как общественным назначением, а с ролью данной категории в процессе регулирования экономики государством, проведении его финансовой политики, осуществляемой определенными управленческими решениями и конкретными людьми.

Формы проявления функций государственных финансов относятся к макроэкономическому уровню и связаны прежде всего с формированием и использованием централизованных (общественных) денежных фондов, обеспечивающих функционирование всего народнохозяйственного комплекса для создания и удовлетворения потребностей в *общественных благах*. Функции же *финансов предприятий* реализуются на уровне микроэкономики. Они непосредственно связаны с формированием и использованием капитала и денежных фондов предприятий в условиях их экономического обособления и удовлетворением *частных благ* на возмездной эквивалентной основе. Это связано с получением денежных средств и осуществлением денежных затрат, реализуемых в изложенных выше четырех денежных потоках, отражающих все денежное хозяйство предприятия в стоимостной форме. Поэтому вполне правомерно формулировать функции финансов предприятий несколько расширительно по отношению к функциям государственных финансов, а именно:

- *регулирования* денежных потоков предприятия;
- *формирования* капитала, денежных доходов и фондов;
- *использования* капитала, денежных доходов, фондов.

Как видим, две последние функции «формирования» и «использования» идентичны функциям государственных финансов, однако здесь конкретизировано и расширено применительно к предприятиям понятие «денежные фонды». В современных условиях далеко не все денежные средства предприятия имеют «фондовый характер». Функция «регулирования денежных потоков предприятия» отражает специфику общественного назначения финансов предприятий, присущей только данной категории и связанной с процессом формирования и использования финансовых ресурсов, который опосредствован соответствующими денежными потоками.

Формирование и использование финансовых ресурсов в значительной степени предопределено условиями *регулирования денежных потоков*, которые проявляются в данной функции, имманентно присущей только финансам предприятий, и создают общественные условия для осуществления этого процесса.

Реализация вышеназванных функций в процессе управления финансами предприятий естественно сопровождается и осуществлением контроля как одной из функций любого управленческого процесса.¹ Естественно, можно возразить, что функция регулирования, как и контрольная, является функцией процесса управления. Но здесь речь идет не об абстрактном регулировании «вообще», а о регулировании денежных потоков предприятия, что естественно присуще в целом только финансам. Другие категории — заработная плата, цена, кредит, прибыль и т.п. также связаны с денежными потоками предприятия, но они в лучшем случае будут либо частью этого потока, либо его результатом. Регулирование всей совокупности денежных потоков обеспечивается именно финансами предприятий. Детализация функций финансов предприятий представлена на рис. 10.1.3 (а,б).

Естественно, что детализация функций финансов весьма условна, поскольку функция регулирования денежных потоков и функции формирования и использования капитала, денежных доходов и фондов тесно переплетаются и осуществляются практически одновременно. Конкретной их реализацией занимаются финансовые службы предприятий, финансовые менеджеры, используя при этом широкий спектр специальных приемов и методов, разработанных относительно новым направлением — финансовым менеджментом. С основами этой науки вы познакомитесь в параграфе 10.4.

Контрольные вопросы:

1. *Дайте определение финансов хозяйствующих субъектов.*
2. *Какие финансовые отношения хозяйствующих субъектов регламентируются государством?*
3. *Определите различия между государственными финансами и финансами хозяйствующих субъектов.*
4. *Какие финансовые ресурсы и за счет каких источников образуются на предприятии?*
5. *В чем заключается проявление функций финансов предприятия?*

¹Достаточно убедительные аргументы не включать «контрольную функцию» в систему функций финансов приведены в главе 1 учебника.

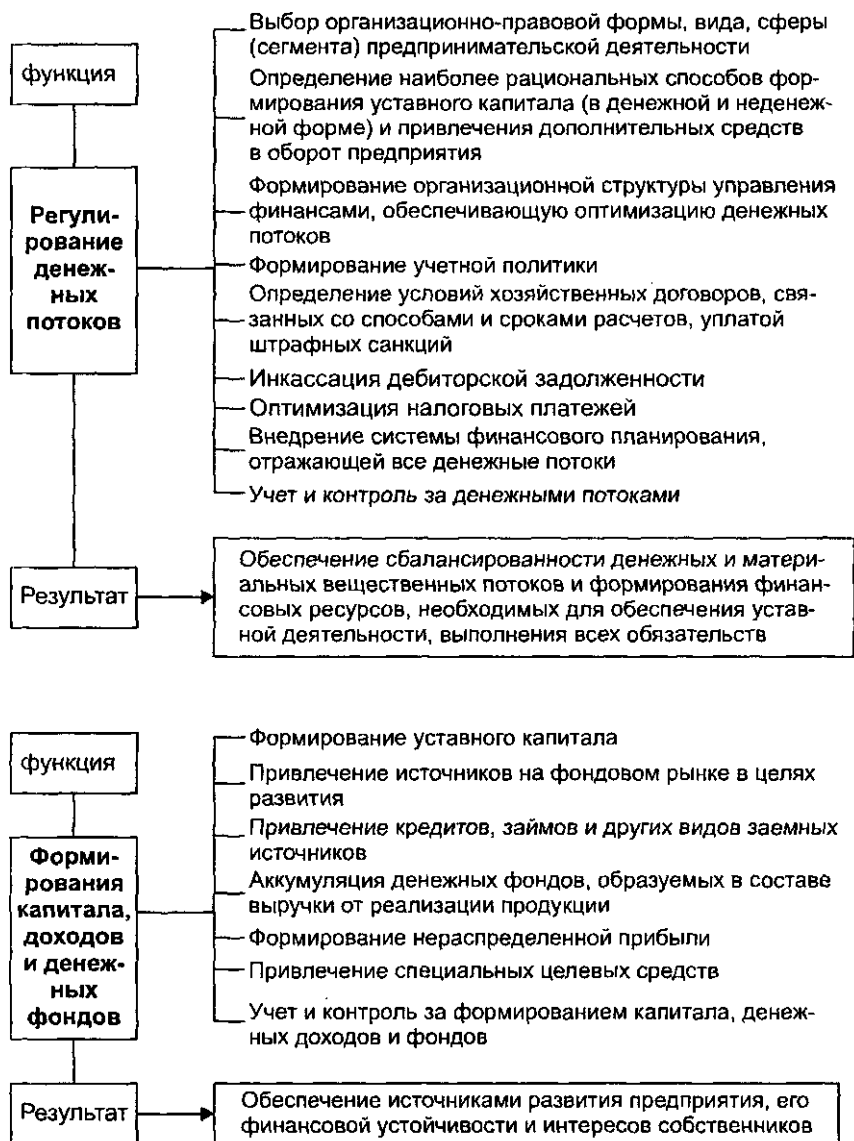


Рис. 10.1.3 а. Детализация функций финансов предприятия

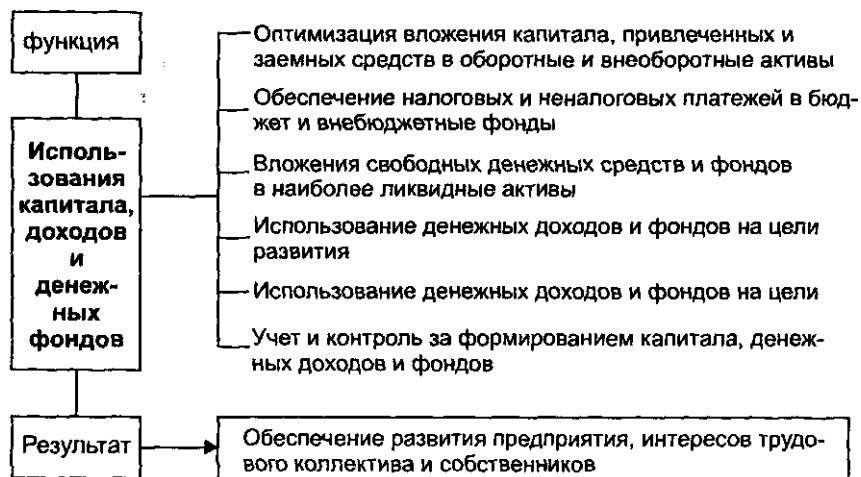


Рис. 10.1.3 б. Детализация функций финансов предприятия

10.2. Принципы организации финансов хозяйствующих субъектов

В условиях командно-административной системы управления экономикой сформировались и неотвратимо действовали такие принципы управления финансами предприятия, как:

- *плановости*, который подразумевал директивность и обязательность выполнения планов, утверждаемых сверху каждым предприятием, по всем важнейшим показателям (номенклатуре и поставке важнейших видов продукции, объемам реализации продукции, величине прибыли и ее распределению, фонду заработной платы, платежам в бюджет и ряду других);
- *демократического централизма*. Этот принцип носил скорее идеологический оттенок, но тем не менее позволял предприятиям проявлять определенную инициативу. Например, выдвигать повышенные «встречные планы», самостоятельно разрабатывать проекты финансовых планов, которые, в конечном счете, возвращались переутвержденными вышестоящей организацией. Без ведома последней предприятие практически ничего не могло предпринять в плане хозяйственной инициативы, например: изменить внутренние направления прибыли, продать излишнее оборудование или реализовать продукцию покупателю, не имеющему на нее наряда и т.д.;

- *строгого разделения средств основной деятельности от капитальных вложений* — амортизационные отчисления и другие источники, направляемые на финансирование капитальных вложений, обособлялись на отдельном счете в Промстройбанке, и их использование жестко контролировалось последним;
- *сохранности собственных оборотных средств и недопущения их иммобилизации в другие активы, кроме оборотных.*

В середине 80-х годов к этим принципам добавились еще два, частично заимствованных из арсенала понятий рыночной экономики — *самофинансирования* и *самоокупаемости*. Они подразумевали покрытие всех потребностей развития предприятия за счет собственных финансовых ресурсов и покрытия текущих затрат выручкой от реализации продукции. Все эти принципы применялись в различных формах организации хозрасчетной деятельности предприятий и отвечали основным целям управления финансами в условиях экономики СССР. Это позволяло обеспечивать более или менее устойчивую работу предприятий, не допускать нецелевого использования ограниченных финансовых ресурсов, давала возможность в масштабе отрасли и всего народного хозяйства быстро аккумулировать и перераспределять финансовые потоки в соответствии с народнохозяйственным планом. Тем не менее, они в значительной степени сковывали инициативу предприятий в распоряжении даже собственными средствами и в условиях рынка практически перестали соответствовать новым требованиям, предъявляемым к организации финансов предприятий.

Рыночные отношения существенным образом повлияли на организацию финансовых отношений предприятий. Теперь они могут самостоятельно выбирать (определять) любую форму предпринимательства, видов деятельности с учетом лишь ограничений, предусмотренных гражданским законодательством. Исходя из условий производства и сбыта собственники предприятий могут принимать решения и их реализовывать в области слияния, поглощения, преобразования предприятий в различные организационно-правовые формы. Вместо директивного планирования «сверху» предприятия:

- самостоятельно развивают внутрифирменное финансовое планирование (бюджетирование), основанное на изучении спроса на их продукцию и возможностей ее реальных продаж;
- применяют свободные рыночные цены как на продукцию своего производства, так и на потребляемое сырье, материалы и полуфабрикаты (за исключением продукции (услуг) предприятий естественных монополий);

- самостоятельно определяют различные формы оплаты труда с единственным ограничением — минимальным уровнем оплаты труда, устанавливаемым законодательно.

После уплаты налогов предприятия полностью распоряжаются остающимися у него финансовыми ресурсами, самостоятельно выбирают наиболее эффективные объекты инвестирования, вложений в оборотные, внеоборотные и нематериальные активы, самостоятельно разрабатывают учетную политику, влияющую на формирование финансовых показателей. Предприятия сами выбирают и коммерческие банки для открытия счетов — расчетных, валютных и других, имеют возможность получать кредиты и вести расчетные операции в нескольких коммерческих банках (раньше они обязаны были обслуживаться в районном государственном банке по месту своей регистрации и имели право открывать только один расчетный счет).

Любое предприятие может стать участником внешнеэкономической деятельности. Существенно ослаблено прямое вмешательство государства в деятельность предприятия. Таким образом, сегодня предприятия обладают подлинной, а не мнимой финансовой независимостью, но вместе с тем существенно возрастает их экономическая ответственность. Так, возникновение систематических неплатежей может привести к банкротству, ошибки в управлении акционерным капиталом — потере части собственности, снижению стоимости фирмы. Любые нарушения в области бухгалтерского учета, кроме негативных налоговых последствий, могут повлечь и другие штрафные санкции со стороны налоговых органов.

К сожалению, рыночные реформы в России пока принесли больше отрицательных, чем положительных результатов в экономике и социальной сфере. В значительной степени это связано с проблемой повышения конкурентоспособности российской экономики, которая, в свою очередь, определяется способностью национальных производителей продавать свои товары как на внутреннем, так и на внешнем рынке. В реализации этой глобальной для России цели XXI века важнейшая роль отводится реформе предприятий (организаций), которая в настоящее время осуществляется еще недостаточно последовательно, особенно в области управления финансами предприятий, несмотря на наличие соответствующих методических рекомендаций¹.

¹ Приказ Министерства экономики России «Методические рекомендации по реформе предприятий (организаций)» от 1.10.97 г. № 118.

Естественно, что в условиях перехода к рыночным отношениям и получения предприятиями (кроме унитарных и казенных) полной самостоятельности практически во всех областях предпринимательства (ведения бизнеса), перечисленные ранее принципы перестали служить основой для принятия как стратегических, так и тактических финансовых решений. На их основе нельзя разработать современную финансовую политику предприятия, т.е. выбор решений в области предпочтительной формы предпринимательской деятельности, формирования собственного и заемного капитала, вложений в активы, способов увеличения имущества и объемов продаж, формирования и использования прибыли, оптимизации денежных потоков.

До последнего времени для многих предприятий характерна «реактивная» форма управления финансами. Она базируется на принятии управленческих решений как реакция на текущие проблемы, т.е. «латание дыр», которые сводятся, как правило, к обеспечению любой ценой наиболее срочных текущих платежей и приводит к существенным нарушениям интересов собственников и менеджеров, интересов коллективов предприятий и фискальных интересов государства. При проведении реформы предприятий Министерство экономики¹ рекомендует следующие стратегические задачи разработки финансовой политики предприятия, адекватные рыночным условиям и заимствованные из западной практики, а именно:

- максимизация прибыли предприятия;
- оптимизация структуры капитала предприятия и обеспечение его финансовой устойчивости;
- достижение прозрачности финансово-экономического состояния предприятий для собственников (участников, учредителей), инвесторов, кредиторов;
- обеспечение инвестиционной привлекательности предприятия;
- создание эффективного механизма управления предприятием;
- использование предприятием рыночных механизмов привлечения финансовых средств.

Естественно, что реализация финансовой политики в ее конкретном механизме функционирования финансов предприятия должна базироваться на определенных принципах, адекватных рыночной экономике.

¹ Приказ Министерства экономики России «Методические рекомендации по реформе предприятий (организаций)» от 1.10.97 г. № 118.

В современной учебной литературе пока не сформировалось четкое представление о современных принципах организации финансов предприятий. Так, Л.Н. Павлова к современным принципам финансов предприятий относит: плановость и системность, целевую направленность, диверсификацию, стратегическую ориентированность¹. Но эти принципы распространяются на предпринимательскую деятельность вообще, их, естественно в определенном аспекте, следует учитывать и при разработке финансовой политики. Тем не менее, они вряд ли могут служить основой для выработки и практической реализации финансовой политики предприятия. Обобщение зарубежного опыта организации корпоративных финансов, опыта отечественных предприятий, анализа подходов коммерческих банков к оценке финансовой деятельности своих клиентов позволяет рекомендовать руководствоваться следующими основными *принципами современной организации финансов предприятий России*:

- *плановости* — обеспечивает соответствие объема продаж и издержек, инвестиций потребностям рынка, учета конъюнктуры, а в наших условиях и платежеспособного спроса, т.е. возможности осуществления нормальных расчетов. Этот принцип наиболее полно реализуется при внедрении современных методов внутрифирменного финансового планирования (бюджетирования) и контроля;
- *финансового соотношения сроков* — обеспечивает минимальный разрыв во времени между получением и использованием средств, что особенно важно в условиях инфляции и изменения курсов валют. При этом под использованием средств здесь понимаются и возможности их сохранения от обесценения при размещении в легкорезализуемые активы (ценные бумаги, депозиты и т.п.);
- *взаимозависимости финансовых показателей* — обеспечивает учет изменений в действующем законодательстве, регулирующем предпринимательскую деятельность, налогообложение, учетный процесс и бухгалтерскую отчетность;
- *гибкости (маневрирования)* — обеспечивает возможность маневра в случае недостижения плановых объемов продаж, превышения плановых затрат по текущей и инвестиционной деятельности;

¹ Павлова Л.Н. Финансы предприятий: Учебник. — М.: Финансы, И.О. ЮНИТИ, 1998. — С. 38.

- *минимизации финансовых издержек* — финансирование любых инвестиций и других затрат должно обеспечиваться самым «дешевым» способом;
- *рациональности* — вложение капитала в инвестиции должно иметь более высокую эффективность по сравнению с достигнутым ее уровнем и обеспечить минимальные риски;
- *финансовой устойчивости* — обеспечение финансовой независимости, т.е. соблюдения критической точки удельного веса собственного капитала в общей его величине и платежеспособности предприятия (его способности к погашению своих краткосрочных обязательств).

Естественно, что реализация этих принципов должна осуществляться при разработке финансовой политики и организации системы управления финансами конкретного предприятия. При этом необходимо учитывать:

- сферу деятельности (материальное производство, непроизводственная сфера);
- отраслевую принадлежность (промышленность, транспорт, строительство, сельское хозяйство, торговля и т.д.);
- виды (направления) деятельности (экспорт, импорт);
- организационно-правовые формы предпринимательской деятельности.

Дадим краткую характеристику специфики финансов сферы материального производства и отдельных отраслевых комплексов (финансы непроизводственной сферы представлены в главе 5; специфика финансов различных организационно-правовых форм предпринимательской деятельности дается в п. 3 настоящей главы).

Перечисленные выше принципы организации финансов наиболее полно реализуются на предприятиях сферы материального производства. Для них характерно функционирование на основе коммерческого расчета, самофинансирования и самоокупаемости. Каждое предприятие сферы материального производства функционирует как относительно замкнутая «экономическая емкость» со своим индивидуальным кругооборотом средств. В результате его хозяйственной деятельности генерируются денежные потоки от текущей, инвестиционной и финансовой деятельности, как разность между поступлениями средств («притоком») по всем перечисленным видам деятельности и «оттоком» денежных средств в виде платы за различные ресурсы, необходимые для осуществления всех хозяйственных операций предприятия, что и обеспечивает реализацию принципов самофинансирования и самоокупаемости.

В сфере материального производства формируется 75,9% прибыли народного хозяйства, в котором функционирует более 142 тысяч предприятий и занято более 50 млн. человек¹.

Конкретные особенности финансов сферы материального производства определяются организационно-правовой формой их предпринимательской деятельности (п. 3), технологическими (длительностью производственного цикла, серийностью) и отраслевыми особенностями. Так, например, для *строительства* характерны взаимоотношения заказчиков (инвесторов) и подрядчиков, осуществление работ в строгом соответствии с проектно-сметной документацией. Длительный цикл строительства требует больших вложений средств в незавершенное строительство. Порядок расчетов за законченные объекты определяет особенности в формировании прибыли и уплате и возмещении НДС. В составе основных средств значителен удельный вес арендованного оборудования, а в составе оборотных активов отсутствуют средства, вложенные в готовую продукцию, но более значителен удельный вес средств в расчетах.

Для *торговли* — характерен быстрый оборот средств, выручка (в розничном звене) поступает в налично-денежной форме. В структуре основных средств велика доля арендованных помещений и оборудования — отсюда особое внимание финансистов должно быть обращено на правильность заключения договоров аренды, затраты на которую составляют большую часть издержек. В оборотных средствах значительная часть (до 90%) вложена в товарные запасы.

Имеются существенные особенности в формировании валового дохода — основного показателя деятельности в зависимости от формы реализации товаров, применения торговых надбавок. Прибыль торговых организаций определяется как разность между валовым доходом и издержками обращения. Отнесение затрат на издержки обращения регламентируется специальными отраслевыми методическими указаниями. Имеются особенности в исчислении НДС в оптовом и розничном звене.

Существенные отраслевые особенности имеются и на предприятиях сельского хозяйства. Здесь следует иметь в виду, что в *сельском хозяйстве* главным средством производства выступает земля и «живые организмы» — продуктивный и рабочий скот, растениеводство. Это определяет необходимость применения агротехнологий, учитывающих все биологические особенности производства сельскохозяйственной продукции: значительную длительность производственного процесса (животноводство — 9 месяцев,

¹ Российский статистический ежегодник. — М.: 1998. — С. 14, 15, 678, 668.

растениеводство — год), зависимость от природных условий и сезонности, высокую степень риска.

Все это определяет:

- неравномерность в поступлении выручки (в конце года) и нарастании затрат, что создает необходимость в широком использовании коммерческих кредитов и авансовых выплат за будущую поставку сельскохозяйственной продукции по контрактам;
- необходимость создания резервов, страховых фондов и сезонных запасов удобрений, горюче-смазочных материалов, семян;
- значительная часть продукции используется во внутреннем обороте и не принимает денежную форму (не входит в состав товарной продукции);
- возникают рентные доходы, особый порядок формирования затрат и финансового результата по видам деятельности (животноводство, растениеводство);
- цены реализации по отдельным видам сельскохозяйственной продукции ниже фактической себестоимости, существует разрыв в паритете роста цен на сельскохозяйственную продукцию и необходимое для производства оборудование и материалы, что предопределяет необходимость дотационности в агропромышленном комплексе;¹
- прибыль сельскохозяйственных предприятий от реализации сельскохозяйственной продукции налогом не облагается, основным источником поступлений в бюджет от сельского хозяйства является *земельный налог* (см. п. 6.2.4);
- чрезвычайно разнообразны в сельском хозяйстве и организационно-правовые формы ведения предпринимательской деятельности (от совхозов до фермерских хозяйств).

Таким образом, конкретная реализация принципов организации финансов зависит и от их отраслевой специфики. При этом надо учитывать, что в современных условиях России в целях «выживания» многие предприятия существенным образом диверсифицируют свою деятельность, занимаясь одновременно и промышленным производством, и строительством, и торговлей. По-

¹ Если в промышленности в целом рентабельность продукции составляла в 1997 г. +6,3%, то в сельском хозяйстве этот показатель имел минусовое значение (-20,9%), соответственно удельный вес убыточных предприятий в целом по промышленности составлял 46,9%, строительстве — 36,5%, в сельском хозяйстве — 78,1%. Российский статистический ежегодник. — М. 1998. — С. 669, 678.

этому финансисту, где бы он ни работал, нужно серьезно изучить отраслевую экономику и технологию производства, особенности рынка производимой продукции.

Контрольные вопросы:

1. Почему изменились принципы управления финансами предприятий?
2. Каковы основные принципы управления финансами предприятий в условиях рынка?
3. В чем выражается специфика финансов сферы обращения?
4. В чем выражается специфика финансов в сельском хозяйстве?

10.3. Особенности финансов предприятий различных организационно-правовых форм

На начало 1998 года в народном хозяйстве России действовало 2 727 тысяч различных хозяйствующих субъектов¹ (на 1.01.1994 г. — 1 245 тыс.). При этом, существенным образом изменилась их структура по формам собственности. Если в середине 80-х доля государственных предприятий составляла около 90%, то уже к началу 1995 г. доля предприятий государственной формы собственности в общем числе хозяйственных субъектов снизилась до 16,7%. В целом структура хозяйствующих субъектов и динамика ее изменений за последние годы по формам собственности характеризуются данными, представленными в таблице 9.3.1.²

Таблица 10.3.1

Формы собственности	в %			
	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
ВСЕГО	100	100	100	100
в т.ч. по формам собственности:				
государственная	16,7	14,3	9,3	6,1
муниципальная	8,8	8,8	7,3	6,3
собственность общественных объединений	2,7	4,2	5,2	5,7
частная	62,5	63,4	69,1	73,2
прочие	9,3	9,3	9,1	8,7

¹ Российский статистический ежегодник. Стат. сборник. — М.: 1998. — С. 341.

² Там же. С. 341.

Как видно из таблицы, в структуре хозяйствующих субъектов лидирует частная собственность, что говорит о коренном изменении правовых форм организации предпринимательской деятельности, и соответственно, экономического строя общества.

Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации предпринимательскую деятельность могут вести физические лица (граждане) без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя и юридические лица. *Юридическим лицом признается организация, прошедшая государственную регистрацию, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом.* Она может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, должна иметь самостоятельный баланс или смету. Юридическими лицами могут быть как коммерческие, так и некоммерческие организации. Соответственно, в финансах хозяйствующих субъектов можно выделить более частные сферы:

- финансы коммерческих предприятий и организаций;
- финансы некоммерческих организаций.

Финансовые отношения этих двух групп хозяйствующих субъектов имеют свою специфику, связанную с формой организации предпринимательской деятельности, формированием доходов и расходов, владения имуществом, выполнением обязательств, налогообложением.

Коммерческие организации создаются с целью извлечения прибыли. Они могут осуществлять свою деятельность в форме:

- хозяйственных товариществ и обществ;
- производственных кооперативов;
- государственных и муниципальных унитарных предприятий.

На 1 января 1996 года в России действовало около 2 млн. коммерческих организаций. Из них: доля государственных предприятий — 13%, муниципальных — 4,8%, акционерных обществ открытого типа — 3%, акционерных обществ закрытого типа, товариществ с ограниченной ответственностью — 35,9%, крестьянских (фермерских) хозяйств — 13,3%, производственных кооперативов — 2,3%, индивидуальных (семейных) частных предприятий — 14,5%. Значительная часть коммерческих организаций была образована без существенных финансовых усилий (участников, акционеров) и имеет ограниченные масштабы деятельности. Так, на начало 1998 года более 85% акционерных обществ имели

уставный капитал менее 1 млн. рублей и только у 3% таких обществ уставный капитал превосходил 10 млн. рублей. Незначительная величина уставного капитала не обеспечивает минимальных гарантий удовлетворения возможных требований кредиторов.

Некоммерческие организации создаются не с целью извлечения прибыли и могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых они созданы. Они могут создаваться в форме:

- потребительских кооперативов;
- общественных и религиозных организаций (объединений);
- благотворительных и иных фондов;
- других формах, предусмотренных законом.

На 1 января 1998 года было зарегистрировано более 350 тысяч некоммерческих организаций, в том числе государственных — 24,1%, муниципальных — 31,9%, общественных и религиозных организаций и их учреждений — 25,1%. В свою очередь, из сферы финансов коммерческих организаций можно выделить такую специфическую сферу, как **«финансовые посредники»**. К ним относятся коммерческие банки, страховые компании, инвестиционные компании и фонды, негосударственные пенсионные фонды и т.п. Финансовые посредники выполняют важную роль в аккумуляции и перераспределении средств других хозяйствующих организаций и физических лиц. Они имеют существенное значение в развитии рыночной инфраструктуры России, представляя собой финансовый сектор экономики. По состоянию на 1 января 1998 года в этом секторе насчитывалось 50,9 тыс. различных организаций.

Многообразие организационно-правовых форм представлено на рис. 10.3.1.

Конкретные правовые формы организации предпринимательской деятельности определены, как уже отмечалось, Гражданским кодексом и рядом специальных законодательных актов, более детально регламентирующих отдельные наиболее важные формы предпринимательства. Нас интересует, прежде всего, финансовый аспект этой правовой регламентации, определяющий специфику работы соответствующей финансовой службы. В целях соблюдения принципа историчности (и от более простой формы управления к более сложной), начнем такой анализ с государственных и муниципальных унитарных предприятий, которые занимают особое место в сфере финансов коммерческих предприятий. **Унитарные предприятия могут быть основаны на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления.** В настоящее время признано недостаточно эффективным регулирующее воздейст-

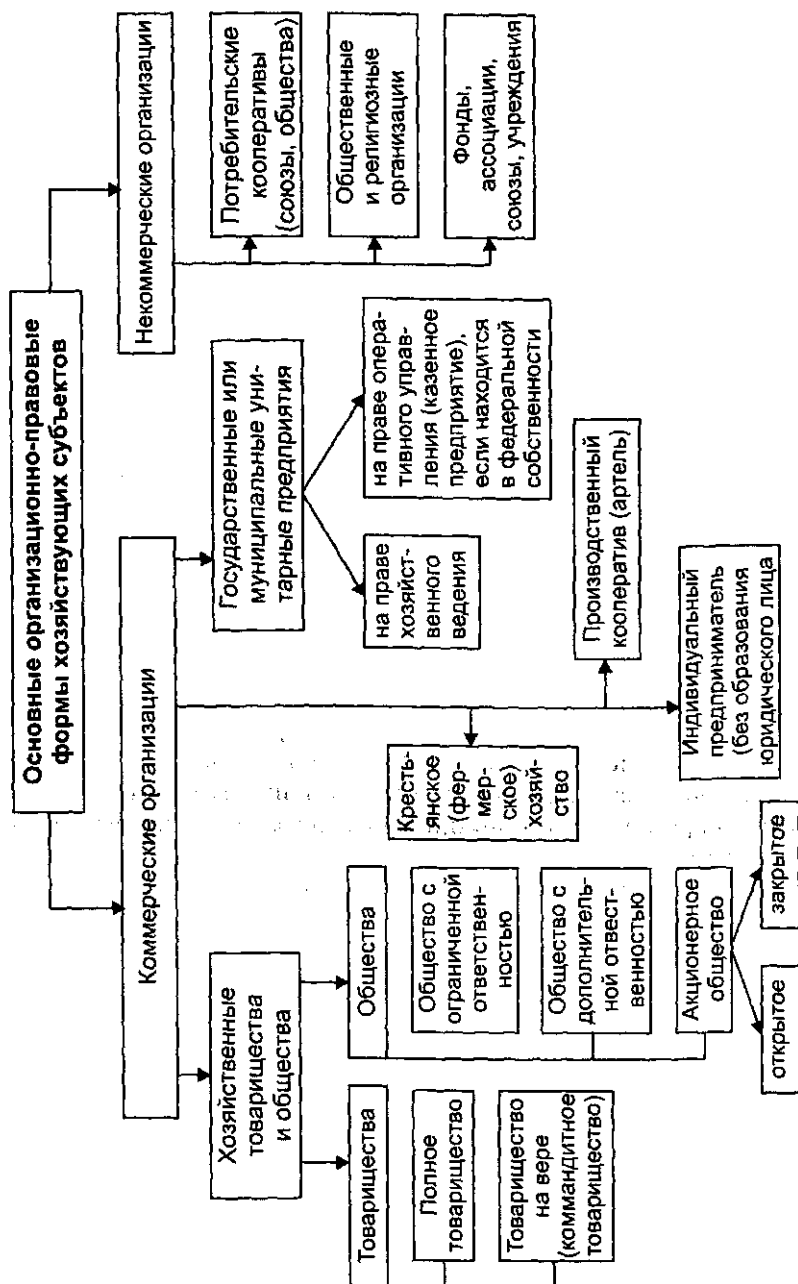


Рис. 10.3.1. Организационно-правовые формы предпринимательства

вие государства на унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения. В ходе проведения реформы предприятий в этой сфере предусмотрено:

- прекращение создания унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения;
- их реорганизация путем преобразования в хозяйственные общества либо в федеральные казенные заводы.

Поэтому более подробно остановимся именно на этой форме.

Унитарное предприятие, находящееся в федеральной собственности, основанное на праве оперативного управления, принимает статус *федерального казенного предприятия*. Оно имеет свою специфику формирования и использования денежных фондов и доходов и особые имущественные права, функционирует на основе Устава, утвержденного Правительством РФ. Порядок планирования и финансирования деятельности казенных заводов (казенных фабрик, казенных хозяйств) определен Постановлением Правительства РФ от 6 октября 1994 г. № 1138. Производственная и хозяйственная деятельность казенного завода осуществляется в соответствии с *планом-заказом*, устанавливаемым вышестоящим Уполномоченным органом. В нем утверждаются следующие основные показатели:

- объем поставок, их номенклатура, требования по качеству продукции, сроки поставок, цены и условия их изменения;
- фонд оплаты труда и нормативы уменьшения его при невыполнении плана-заказа;
- лимит численности работников.

При недостатке собственных доходов для покрытия затрат, связанных с выполнением государственных планов-заказов и планов развития, им выделяются из федерального бюджета средства на реализацию плана развития завода, выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), мероприятия по мобилизационной подготовке и содержанию объектов социальной инфраструктуры, компенсацию убытков от выполнения плана-заказа и плана развития завода, социальное развитие (по ежегодно устанавливаемым нормативам). Оставшаяся часть прибыли в форме ее свободного остатка подлежит изъятию в доход федерального бюджета. Приблизительно такая система финансирования и распределения прибыли использовалась в СССР для всех государственных предприятий до начала 80-х годов.

Несмотря на то, что и казенные предприятия должны работать на принципах самофинансирования и самоокупаемости, значительная часть их усилий, как и в условиях командно-административной системы управления, будет направляться на получение от

государства наиболее выгодных планов-заказов и максимально возможных ресурсов на их выполнение. Самостоятельность и инициативность таких предприятий весьма ограничена, как и принятие финансовой службой самостоятельных решений в области использования имеющихся финансовых ресурсов и их мобилизации на финансовом рынке.

Значительно более широкими управленческими возможностями обладают финансовые службы *хозяйственных товариществ*, к которым относятся *полные товарищества* и *товарищества на вере* (коммандитные товарищества), а также *хозяйственные общества*, которые включают в себя открытые и закрытые акционерные общества и общества с ограниченной или дополнительной ответственностью. Эти организационные формы предпринимательства соответствуют мировой практике и отвечают, в основном, рыночным условиям ведения хозяйства. Они формируют свои уставные капиталы за счет средств, вносимых в них гражданами, предпринимателями и (или) юридическими лицами, т.е. их участниками, или учредителями, или вкладчиками¹.

Следует обратить внимание на принципиальное различие хозяйственных товариществ и обществ — состав их участников. Так, в хозяйственных товариществах (полных товариществах и товариществах на вере) участниками могут быть индивидуальные предприниматели и (или) некоммерческие организации. В хозяйственных же обществах и в товариществах на вере — граждане и юридические лица. При этом хозяйственное общество может основать единственный участник, который в этом случае самостоятельно полностью формирует его уставный капитал. Имущество, созданное за счет вкладов участников, а также его приращение в процессе деятельности принадлежит хозяйственным товариществам или обществам на праве собственности.

Дадим краткую правовую характеристику хозяйственным товариществам и обществам. Законодательством предусмотрено создание хозяйственных товариществ в двух формах — *полного товарищества* и *товарищества на вере*.

Полным признается *товарищество*, участники которого (полные товарищи) в соответствии с заключенным между ними договором занимаются предпринимательской деятельностью от имени товарищества и несут ответственность по его обязательствам принадлежащим им имуществом. Лицо может быть участником только одного полного товарищества. Управление деятельностью

¹ В дальнейшем в тексте в целях сокращения — участниками.

полного товарищества осуществляется по общему согласию всех участников. Они солидарно несут субсидиарную ответственность своим имуществом по обязанностям товарищества.

Товариществом на вере является товарищество, в котором наряду с участниками, осуществляющими от имени товарищества предпринимательскую деятельность и отвечающими по обязательствам товарищества своим имуществом (полными товарищами), имеется один или несколько участников-вкладчиков (коммандистов), которые несут риск убытков, связанных с деятельностью товарищества (в пределах сумм внесенных ими вкладов), но не принимают участия в осуществлении товариществом предпринимательской деятельности. Вкладчик имеет право получать часть прибыли товарищества, причитающуюся на его долю в складочном капитале.

Хозяйственные общества создаются в форме акционерных обществ и обществ с ограниченной или дополнительной ответственностью.

Акционерным обществом (АО) является общество, уставный капитал которого разделен на определенное число акций. Участники акционерного общества (акционеры) не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им акций. Акционерное общество может быть открытым и закрытым.

Открытым акционерным обществом является общество, участники которого могут отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров. Такое общество вправе проводить открытую подписку на выпускаемые им акции и их свободную продажу на условиях, предусмотренных законодательством.

Закрытое акционерное общество — это общество, акции которого распространяются только среди его учредителей. Такое общество не вправе проводить открытую подписку на выпускаемые им акции. Акционеры закрытого акционерного общества имеют преимущественное право приобретения акций, продаваемых другими акционерами этого общества.

Обществом с ограниченной ответственностью является учрежденное одним или несколькими лицами общество, уставный капитал которого разделен на доли участников определенных учредительными документами размеров. Участники общества не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости внесенных ими вкладов.

Обществом с дополнительной ответственностью называется учрежденное одним или несколькими лицами общество, уставный капитал которого разделен на доли участников определен-

ных учредительными документами размеров. Участники такого общества *солидарно* несут субсидиарную ответственность по его обязательствам своим имуществом в одинаковом для всех кратном размере к стоимости вкладов, определяемом учредительными документами общества. При банкротстве одного из участников его ответственность по обязательствам общества распределяется между остальными участниками пропорционально их вкладам.

Хозяйственное общество признается дочерним, если другое (основное, т. е. материнское) хозяйственное общество или товарищество в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом. Дочернее общество не отвечает по долгам основного общества (товарищества). Материнское общество или товарищество, которое имеет право давать дочернему обществу обязательные для него указания, отвечает солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключенным последним во исполнение таких указаний. В случае несостоятельности (банкротства) дочернего общества по вине основного, последнее несет субсидиарную ответственность по его долгам. Участники (акционеры) дочернего общества вправе требовать возмещения материнским обществом (товариществом) убытков, причиненных по его вине дочернему обществу. Хозяйственное общество признается зависимым, если другое (преобладающее, участвующее) общество имеет более 20% голосующих акций акционерного общества или более 20% уставного капитала общества с ограниченной ответственностью.

В системе *коммерческих предприятий* самостоятельную нишу занимают производственные кооперативы.

Производственным кооперативом является добровольное объединение граждан (на основе членства) для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности (производство, переработка, сбыт промышленной, сельскохозяйственной и иной продукции, выполнение работ, торговля, бытовое обслуживание, оказание других услуг), основанной на их личном трудовом или ином участии, объединении его членами имущественных паевых взносов. Члены производственного кооператива несут по его обязательствам субсидиарную ответственность в порядке, предусмотренном Законом РФ «О производственных кооперативах» от 8.05.96 г. № 41-ФЗ и его уставом. Имущество, находящееся в собственности кооператива, делится на паи его членов в соответствии с уставом. Уставом кооператива может быть установлено, что определенная часть имущества составляет неделимые фонды, ис-

пользуемые на уставные цели. Прибыль распределяется между его членами в соответствии с их трудовым участием. Высшим органом управления кооперативом является общее собрание его членов.

Рассмотрим основные формы *некоммерческих организаций*.

Потребительским кооперативом называется добровольное объединение граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов. Доходы, полученные потребителем кооперативом от предпринимательской деятельности, осуществляемой кооперативом в соответствии с уставом, распределяются между его членами. Члены кооператива обязаны в течение 3-х месяцев после утверждения ежегодного отчета в случае его убыточности покрыть эти убытки путем дополнительных взносов. Члены кооператива солидарно несут субсидиарную ответственность по его обязательствам и в невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов.

Общественными и религиозными организациями (объединениями) становятся добровольные объединения граждан, в установленном законодательством порядке объединяющихся на основе общности интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Участники (члены) общественных и религиозных организаций не сохраняют права на переданное ими этим организациям в собственность имущество, в том числе членские взносы. Они не отвечают по обязательствам общественных и религиозных организаций, в которых участвуют в качестве их членов.

Фондом является не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и/или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующих социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно-полезные цели. Имущество, переданное фонду его учредителями, является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей.

Учреждение — это организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества.

Коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут по договору между собой создавать объединения в форме *ассоциаций* или *союзов*, являющихся некоммерческими организациями. Если по решению участников на ассоциацию (союз) возлагается ведение предпринимательской деятельности, она преобразуется в хозяйственное общество или товарищество либо создает для осуществления такой деятельности хозяйственное общество (или участвует в таком обществе). Общественные и иные некоммерческие организации, в том числе учреждения, могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) этих организаций. Ассоциация некоммерческих организаций является некоммерческой организацией. Члены ассоциации сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Ассоциация не отвечает по обязательствам своих членов.

Каждая из перечисленных организационных форм предпринимательства обладает рядом преимуществ и недостатков с точки зрения управления финансами. Например, для гражданина-предпринимателя достоинство этой формы заключается в простоте принятия решений. Однако существенно увеличивается и риск, так как предприниматель несет персональную ответственность всем своим имуществом по всем своим обязательствам. Здесь также снижаются и возможности маневренности капиталом, привлечения кредита. Хозяйственные товарищества и, в частности, товарищества на вере, хотя и обладают рядом налоговых преимуществ, но также несут и повышенные риски, связанные с их, по сути дела, неограниченной ответственностью, и требуют особых доверительных отношений между партнерами, что для России пока не характерно.

В условиях России наиболее распространенную форму получили хозяйственные общества, образованные в виде общества с ограниченной ответственностью. Количество участников их хоть и ограничено (до 50), тем не менее это уже приводит к необходимости принятия коллективных решений, т.е. всеми участниками, практически во всех вопросах при выработке финансовой политики и проведении финансовых операций. Однако снижение индивидуального риска за счет ограничения ответственности каждого участника только величиной его вклада (пая) в уставном капитале делает эту форму весьма привлекательной и распространенной. Она позволяет принимать самые разнообразные финансовые решения, связанные с движением капитала, имущества, использованием прибыли и т.д. Все это достаточно детально прописано в Зако-

не «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 8.02.98 г. № 14-ФЗ и требует его тщательного изучения.

Наиболее сложную форму финансовых отношений имеют АО, деятельность которых регламентирована Федеральным законом «Об акционерных обществах» от 26.12.95 г. № 208. Несмотря на определенные недостатки этого закона (в настоящее время к нему готовятся существенные изменения, направленные прежде всего на защиту прав акционеров), данная форма предпринимательства в наибольшей степени отвечает возможностям быстрой аккумуляции дополнительных средств для наращивания собственного капитала путем эмиссии акций, а также привлечения свободных средств инвесторов на фондовом рынке на основе облигационных займов.

Управление финансовой деятельностью открытого АО существенно усложняется. Так, несколько «затормаживается» принятие стратегических финансовых решений, например, таких как увеличение собственного капитала, выплата годовых дивидендов и ряда других, которые могут быть приняты только на общем собрании акционеров. Вместе с тем существенно возрастает значение и роль финансовых аналитиков в работе финансовых служб, связанной с размещением на рынке ценных бумаг акций и облигаций АО, поддержанием их котировок, отслеживанием структуры их размещения среди инвесторов с тем, чтобы не допустить потери контроля основных собственников.

Возникают дополнительные задачи, связанные с поддержанием оптимальной структуры капитала и его цены, поскольку основная цель функционирования АО в условиях открытого размещения акций — увеличение «цены предприятия» или доходности на одну акцию. Поскольку АО могут иметь дочерние и зависимые общества, возникает целая относительно новая сфера финансовых отношений, связанная с управлением денежными потоками между материнской и дочерними компаниями. Много новых аспектов финансовой деятельности в области налогового планирования, слияния и поглощения предприятий и ряда других.

Взросшая сложность управления АО вызвала появление сравнительно новых направлений финансовой науки — «Финансы корпораций» и «Финансовый менеджмент», в которых более детально рассматриваются и излагаются основные положения управления финансами в сложных хозяйственных структурах — корпорациях.

Контрольные вопросы:

- 1. Назовите основные организационно-правовые формы предприятий.*

2. *Перечислите основные формы хозяйствующих субъектов.*
3. *Какие преимущества в управлении финансами дают общества с ограниченной ответственностью?*
4. *В чем состоят особенности управления финансами в открытых акционерных обществах?*

10.4. Финансовый менеджмент.

Содержание и механизм функционирования

В рыночной экономике процесс формирования, распределения и использования финансовых ресурсов негосударственного коммерческого предприятия лишь косвенным образом подвергается регулированию со стороны государства. Однако наибольшая часть финансовых решений должна приниматься управленческим персоналом самих предприятий, что требует высокой подготовки специалистов в области финансового менеджмента.

10.4.1. Становление финансового менеджмента как науки

Эта наука появилась в середине XX века в развитых странах, когда для этого сложились основные предпосылки:

- созданы основы общей экономической теории;
- производство и уровень его организации достигли высочайшего развития в виде создания индустриального общества, в основе которого лежит крупное промышленное производство и акционерная форма собственности;
- сформирована эффективная система правовых институтов и рыночной инфраструктуры;
- развита система национальных и международных фондовых рынков и финансовых посредников.

Таким образом, зарубежная школа финансового менеджмента начала складываться в связи с развитием корпоративной формы собственности как наиболее адекватной требованиям развития производительных сил, усилением роли финансового капитала и формированием фондового рынка. Именно в это время управление капиталом становится отдельной функцией управления и выделяется в структуре компаний. Относительно позднее возникновение финансового менеджмента как науки — объективно. Одним из важнейших условий его формирования является достаточно высокий уровень развития экономической науки в целом. Родоначальниками финансового менеджмента являются неоклассическая экономическая теория и ее современные модификации

(институционализм, неoinституционализм, либерализм и др.), а также теория управления.

Отдельные разработки в области теории управления финансами фирмы велись еще до Второй мировой войны в период господства классической теории, а затем и кейнсианства. В это время формируется понятийный аппарат и складывается методология будущей науки. В рамках классической теории создается первая концепция — *концепция идеальных рынков капитала*. По своей сути она представляет собой частный случай концепции идеального рынка вообще.

Как известно, ядро неоклассической теории составляет модель рационального выбора в условиях заданного набора ограничений. Основным субъектом хозяйствования является «фирма», которая рассматривается как «черный ящик». На ее деятельность накладываются ограничения — физические, связанные с редкостью ресурсов, и технологические. Цель функционирования фирмы с классических позиций состоит в максимизации прибыли.

Основные положения концепции идеального рынка капитала следующие:

- все инвесторы могут брать и давать ссуды неограниченного количества по безрисковой процентной ставке;
- все инвесторы имеют равный доступ к информации и могут одинаково оценить ожидаемую величину дохода;
- все активы абсолютно делимы и совершенно ликвидны;
- не существует трансакционных затрат;
- количество финансовых активов заранее определено и фиксировано;
- налогообложение не учитывается;
- инвесторы принимают цену как заданную величину.

Теория институционализма, разработанная на основе критического подхода к «упрощенной» классической теории, вводит новый класс ограничений. Они учитывают особенности институциональной структуры общества, которая определяет способ получения и использования информации. Необходимым условием принятия решений является учет норм, стандартов и правил, установленных конституционным, имущественным и контрактным правом, системой налогообложения, бухгалтерским учетом и др.

Основное внимание в новой теории было уделено получению фирмой дополнительной выгоды от функционирования данных институтов, посредством выбора и заключения тех или иных видов контрактов. Система общественных институтов призвана облегчить работу рынка и, по мнению приверженцев этой теории,

способствовать оптимальному использованию ресурсов обществ. В современной науке эти постулаты легли в основу нескольких направлений прикладной экономической науки. В частности, в финансовом менеджменте это налоговое планирование, разработка учетной и финансовой политики, контрактное право и система расчетов и др.

В современной России достаточно активно идет процесс формирования и совершенствования законодательных и исполнительных институтов государственной власти, законодательной и нормативной базы, однако о создании эффективной системы говорить еще рано, поскольку для этого требуется значительный отрезок времени. Для полноценного выполнения всех институциональных функций требуется механизм отбора эффективных норм, основанный на следующих критериях:

- правовая и нормативная система должна способствовать снижению транзакционных издержек, обеспечивая беспрепятственное выполнение контрактов;
- определены и надежно защищены права собственников;
- при высоких транзакционных издержках (т.е. когда свобода выбора ограничена) законодательство должно устанавливать формы и способы взаимодействия контрагентов.

Другая группа концепций институционализма нацелена на изучение организационных структур и экономических отношений внутри фирмы, в которых участвуют экономические агенты также на контрактной основе. В соответствии с таким подходом фирма — это «сеть контрактов». Цель — выбор оптимальной контрактной формы, обеспечивающей максимальную экономию на транзакционных издержках. Безусловно, нет ни одной страны, где система правового и нормативного обеспечения хозяйственной деятельности полностью отвечала бы этим требованиям. Однако все цивилизованные страны стремятся сделать работу данных институтов наиболее эффективной при минимальных издержках. Основоположником транзакционного подхода по праву считается лауреат Нобелевской премии Р. Коуз, автор труда «Природа Фирмы» (1937), однако хронологически первой была концепция Ф. Найта в книге «Риск и неопределенность» (1921).

Появление таких понятий, как неопределенность и риск, которые невозможно было измерить и оценить с помощью традиционных методов потребовало создание адекватного математического аппарата, поскольку практически все финансовые решения связаны с прогнозированием будущих поступлений или выплат. Впервые методика анализа дисконтированных денежных потоков была

разработана Дж. Ульямсом в работе «Теория стоимости инвестиций», опубликованной в 1938 г., а М. Гордон в шестидесятые годы впервые применил этот метод в управлении финансами корпораций для моделирования цены собственного капитала. Важную роль в формировании данной концепции сыграла работа Дж. Хикса «Стоимость и капитал», опубликованная в 1939 году.

Концепция временной стоимости денег, или дисконтирования базируется на трех основных понятиях: цены капитала, риска и инфляции. При определении цены капитала в первую очередь следует исходить из оценки упущенных возможностей от альтернативных способов вложения капитала. Степень риска для инвестиций оценивается с помощью методов математической статистики. Инфляция как макроэкономическое явление представляется в виде национальных индексов.

Подлинное развитие теория финансового менеджмента получила в послевоенный период, когда сформировалась система мировых фондовых рынков, связанных между собой глобальными компьютерными сетями. В 50-60-е годы была создана, по мнению западных ученых, сердцевина науки — **теория портфеля и теория структуры капитала**.

Первые послевоенные работы основаны на неоклассических представлениях о фирме как организации, имеющей целью максимизацию прибыли. Считалось, что все остальные цели, сформулированные другими теориями, снижение транзакционных издержек, положение на рынке и т.д. можно в конечном счете свести к прибыли.

Переворот в теории фирмы произошел после опубликования работы Г. Саймона «Теория принятия решений в экономической теории и науке о поведении». В 1959 г. Саймон провозглашает лозунг «удовлетворение против максимизации» и обосновывает понятие «удовлетворение интересов собственников» как основную цель в бизнесе. Постепенно эта идея стала основополагающей в современной микроэкономике и финансовом менеджменте как ее ветви. На ней основаны краеугольные теории финансового менеджмента: теория портфеля, структуры капитала, дивидендов.

Теория портфеля. Одно из правил работы с финансовыми инструментами гласит, что нельзя вкладывать все средства в активы одного вида, основывается на концепциях дохода и риска и реализуется в теории инвестиционного портфеля. Родоначальником данной теории является Гарри Марковиц, лауреат Нобелевской премии 1990 года. В сложившейся мировой практике под инвестиционным портфелем понимается некая совокупность ценных бумаг, принадлежащих физическому или юридическому лицу, высту-

пающая как целостный объект управления. Структура портфелей выражает определенное сочетание интересов эмиттентов и инвесторов, а также консолидирует риски по отдельным видам ценных бумаг (акциям, облигациям и т.д.).

Смысл портфеля — с целью максимизации благосостояния акционеров улучшить условия инвестирования, то есть придать инвестиционному процессу такие характеристики, которые не достижимы с точки зрения одной ценной бумаги. Характер портфеля зависит от целей инвесторов, его предпочтений, в то же время оптимальным является портфель, включающий от 10 до 15 видов ценных бумаг, поскольку излишняя диверсификация может привести к снижению качества управления портфелем.

Теория структуры капитала. Понятие цели фирмы как достижение удовлетворения собственников с развитием фондового рынка приобретает более конкретный вид и формулируется как максимизация цены акций или цены компании. Научные исследования в области поиска факторов, влияющих на цену компании, привели будущих Нобелевских лауреатов Ф. Модильяни и М. Миллера к выводу о том, что стоимость любой фирмы определяется исключительно ее будущими доходами и не зависит от структуры капитала. 1958 год, когда была опубликована эта работа, считается поворотным в развитии теории капитала и его структуры.

Подход к структуре капитала с точки зрения его источников важен именно для принятия финансовых решений, поскольку позволяет ответить на основные вопросы управления финансами: откуда получить и как разместить финансовые ресурсы. Вывод Миллера и Модильяни был сделан для предприятия, действующего в условиях идеального рынка капиталов при значительном количестве ограничений. Впоследствии теория структуры капитала была усовершенствована самими авторами и их оппонентами, однако и в настоящее время считается, что в развитии данного научного направления сделаны лишь первые шаги.

Влияние неоинституционалистской теории в послевоенный период выразилось в том, что критерий экономии на транзакционных издержках впоследствии нашел широкое применение при принятии решений о выборе оптимальной организационной формы предприятия и его финансовой структуры (создании холдингов, групп и других корпоративных структур). Идея о влиянии общественных институтов на распределение информации на рынке и внутри фирмы нашла свое отражение и дальнейшее развитие в других теориях финансового менеджмента — *теории агентских отношений и теории асимметричной информации.*

Эти теории нацелены на разрешение проблемы отделения собственности и контроля. Наемные менеджеры (или агенты), в компетенцию которых входит принятие существенных решений по управлению предприятием, обладают большим объемом информации о предприятии и действуют далеко не всегда в соответствии с целью максимизации благосостояния собственников (или принципалов). В результате возникают так называемые «агентские конфликты». Другим источником такого рода конфликтов является дифференциация интересов собственников и кредиторов. Основные положения теорий агентских отношений и ассиметричной информации были разработаны в трудах Е. Фама, М. Джессинга, У. Меклинга. Они посвящены изучению форм и способов сглаживания такого рода конфликтов в интересах собственников. Эта проблема сегодня очень остро стоит в России.

Традиционно считается, что финансовый менеджмент как наука отпочковался от прикладной микроэкономики в 50-х годах XX века. Однако логика его развития в последние двадцать лет свидетельствует о неуклонном сближении с теориями в области управления или общим и производственным менеджментом, маркетингом, а также современными направлениями учета — управленческим учетом и контроллингом.

Наиболее полно и детализированно содержание современных теорий корпоративного управления изложено в зарубежных учебниках и монографиях, многие из которых переведены на русский язык. Среди них работы Ю. Бригхэма и Л. Галенски, Дж. ван Хорна, У. Шарпа и др. В то же время в России испытывается недостаток в разработках отечественных авторов, учитывающих особенности национального экономического, политического и корпоративного развития. Тем не менее, первый успешный опыт, прошедший проверку временем и практикой, уже есть. К числу таких изданий относится серия учебников под редакцией Е.С. Стояновой, В.В. Ковалева, Г.Б. Поляка и ряд других. Фундаментальные отечественные исследования в данной области пока еще редкое явление.

10.4.2. Содержание и основные задачи финансового менеджмента

В общем виде финансовый менеджмент можно определить как специфическую область управленческой деятельности, связанную с организацией денежных потоков предприятия, формированием и использованием капитала, денежных доходов и фондов, необходимых для достижения стратегических и тактических целей развития предприятия.

Многообразие функций финансового менеджмента следует систематизировать следующим образом:

- Планирование. Включает в себя стратегическое и текущее финансовое планирование. Составление различных смет и бюджетов для любых мероприятий.
- Участие в определении ценовой политики и прогнозировании сбыта.
- Оценка возможных изменений структуры в виде слияний или разделений.
- Обеспечение источниками финансирования (капиталом). Поиск внутренних и внешних источников кратко- и долгосрочного финансирования. Выбор оптимального их сочетания.
- Управление финансовыми ресурсами. Управление денежными средствами на счетах и в кассе, в расчетах. Управление портфелями ценных бумаг. Управление заемными средствами.
- Учет, контроль и анализ. Выбор учетной политики. Обработка и представление учетной информации в виде финансовой отчетности. Анализ и интерпретация результатов. Сопоставление отчетных данных с планами и стандартами. Внутренний аудит.

Конкретные формы и методы реализации этих функций определяются финансовой политикой предприятия. Методической основой при разработке финансовой политики на конкретном предприятии может служить Приказ Министерства экономики РФ «Методические рекомендации по разработке финансовой политики предприятия» от 1.01.97 г. № 118, в котором предусмотрены следующие элементы:

- учетная политика;
- кредитная политика;
- политика управления денежными средствами;
- политика в отношении управления издержками;
- дивидендная политика.

Выбор варианта учетной политики предприятие должно осуществлять в соответствии с национальными стандартами бухгалтерского учета. В РФ таким документом является Положение по бухгалтерскому учету (ПБУ) № 1/98.

В рамках кредитной политики решается вопрос об обеспеченности оборотными средствами — определение величины собственных оборотных средств, потребности в заемных средствах. В слу-

чае необходимости привлечения долгосрочного кредита изучается структура капитала и финансовая устойчивость.

Политика управления денежными средствами связана с оптимизацией необходимых остатков средств на счетах предприятия, минимизации разрывов между поступлением средств и их использованием, применением различных схем расчетов, предусматриваемых в договорах, инкассацией дебиторской задолженности.

Политика в отношении управления издержками реализуется с помощью разработки системы бюджетирования, предусматривающей разработку бюджетов (смет) по всем основным элементам затрат и осуществления эффективного контроля за их исполнением.

Дивидендная политика должна уравнивать защиту интересов собственников с интересами менеджеров и инвесторов в соответствии с теорией агентских отношений и целью максимизации цены предприятия. Возможны следующие варианты дивидендной политики.

- Дивиденды как постоянный процент от прибыли. Преимущество данного метода — простота. Выгодна акционерам в период роста прибыли, так как растут и дивиденды, однако при снижении прибыли дивиденды падают.
- Политика фиксированных дивидендных выплат — дивиденды выплачиваются в фиксированном размере на каждую акцию. Преимущество — простота, сглаживаются рыночные колебания; недостатки — при снижении прибыли предприятие оказывается без прибыли.
- Политика выплат гарантированного минимума и экстра дивидендов.
- Капитализация дивидендов — выплата дивидендов акциями (при финансовых затруднениях).

Основная задача финансового менеджмента — построение эффективной системы управления финансами, направленной на достижение стратегических и тактических целей деятельности. Как уже отмечалось, организация управления финансами на конкретных предприятиях зависит от ряда факторов: формы собственности, организационно-правового статуса, отраслевых и технологических особенностей, размера самого предприятия.

Исходя из объема и сложности решаемых задач финансовая служба предприятия может быть представлена финансовым управлением — на крупных предприятиях, финансовым отделом — средних предприятиях, либо только финансовым директором или главным бухгалтером, который занимается не только вопросами бухгалтерского учета, но и вопросами финансовой стратегии на

малых предприятиях. Структура финансовой службы представлена на рис. 10.4.1.

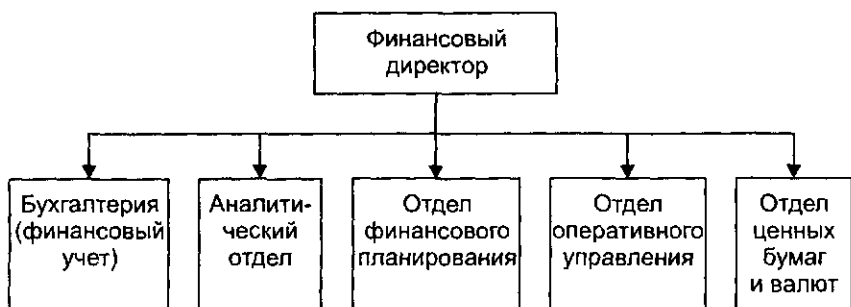


Рис. 10.4.1. Структура финансовой службы

На финансовую бухгалтерию возлагается обязанность вести бухгалтерский учет хозяйственных операций предприятия и формировать публичную финансовую отчетность в соответствии с установленными стандартами и требованиями.

Аналитический отдел занимается анализом и оценкой финансового состояния предприятия выполнения плановых заданий по прибыли, объемам реализации, поддержанию ликвидности и рентабельности. В его задачу также входит прогнозирование финансовых показателей исходя из конъюнктуры рынка, деятельности предприятий-аналогов и предприятий-контрагентов. Специалистами данного отдела может осуществляться оценка предполагаемых инвестиционных проектов.

Отдел финансового планирования (как краткосрочного, так и долгосрочного) — разрабатывает основные плановые документы: баланс доходов и расходов, бюджет движения денежных средств, плановый баланс активов и пассивов. Информационной основой процесса планирования выступают данные аналитического и оперативного отделов, бухгалтерского учета, других экономических служб предприятия, а также нормативные и инструктивные материалы.

Оперативный отдел производит сбор счетов, накладных и т.д., отслеживает их оплату и в условиях регулирования государством наличного обращения следит, чтобы расчеты наличными деньгами между юридическими лицами не превышали установленного лимита. Оперативный отдел обеспечивает взаимоотношения с банками по поводу безналичных расчетов и получения наличных денежных средств. Претензионная группа решает возникающие споры между контрагентами предприятия (поставщиками, покупателями), госу-

дарством (налоговой инспекцией, налоговой полицией, различными внебюджетными фондами) по поводу уплаты штрафов, неустоек, начисления пени и других мер экономического воздействия на предприятие, вытекающих из условий договоров и законодательства, регулирующего деятельность предприятий.

Отдел по работе с ценными бумагами и валютными ценностями занимается формированием и управлением портфелем ценных бумаг, обеспечивает его эффективность с позиции доходности и риска. Принимает участие в работе валютных и фондовых бирж с целью обеспечения нужд предприятия в рублевых или валютных средствах.

В процессе управления финансами применяется широкий круг методов, основными из которых являются: прогнозирование, планирование, налоговый менеджмент, страхование и самострахование, кредитование, система финансовых санкций и экономических воздействий на предприятие, системы стимулирования, ценообразования и применения инвестиционных инструментов (лизинг, аренда). Для осуществления этих методов используются приемы финансового управления: кредиты, займы, процентные ставки, дивиденды, котировки валютных курсов, дисконтирование.

Функционирование любой системы управления финансами осуществляется в рамках действующих законодательных актов и нормативной базы, начиная с законов и указов Президента и заканчивая ведомственными указаниями и инструкциями. Используется также другая информация финансового характера, содержащаяся в бухгалтерской отчетности, информации товарно-фондовых бирж, кредитной системы.

Таким образом, управление финансами предприятия требует от специалиста глубоких знаний и широкого круга навыков, необходимых для решения стратегических и тактических задач.

В отечественной теории и практике вопросы стратегического управления деятельностью предприятия до сих пор недостаточно разработаны. Это связано с тем, что до начала экономических реформ функция стратегического управления принадлежала государству. Именно государство в рамках своей политики формировало стратегию экономического развития страны на пятилетку и дальнейшую перспективу, выделяло приоритетные стратегические отрасли и предприятия.

Сегодня деловая стратегия ведущих (и не только) мировых корпораций нацелена на достижение стратегических конкурентных преимуществ. Таким образом, *стратегию можно определить как обобщенный план управления, ориентированный на достижение осно-*

вополагающих целей компании путем выявления и реализации долгосрочных конкурентных преимуществ на данном рынке.

Количество и формулировка стратегических целей могут быть самой разнообразной в каждой конкретной компании. Все они связаны между собой, взаимодополняют друг друга и предприятие всегда должно иметь в виду весь комплекс целей. Ранжировать стратегические цели финансового менеджмента можно следующим образом:

- избегание банкротства и крупных финансовых неудач;
- рост объемов производства и реализации;
- лидерство в борьбе с конкурентами (с точки зрения финансиста, конкурентоспособность выражается показателем рентабельности капитала, т.е. прибыль на одну единицу капитала);
- максимизация цены компании.

Тактическими задачами, решение которых должен обеспечивать финансовый менеджмент в современных условиях являются: обеспечение сбалансированности и сроков поступления денежных средств; обеспечение необходимых объемов поступлений денежных средств; обеспечение рентабельности продаж (т.е. конкурентоспособности на оперативном уровне).

Таким образом, оперативное (тактическое) управление сводится, по существу, к управлению оборотным капиталом предприятия. Первоочередной же задачей оперативного управления финансами предприятия является обеспечение ликвидности и платежеспособности. Серьезным основанием для поддержания ликвидности служат последствия неплатежеспособности в виде объявления о банкротстве и прекращения существования предприятия. Все стратегические и оперативные решения нужно проверять на предмет того, способствуют ли их действия поддержанию такого равновесия или нарушают его.

Для поддержания платежеспособности предприятия необходимо эффективное управление его денежными потоками. Денежные средства являются наиболее ограниченным ресурсом в условиях перехода к рыночным механизмам хозяйствования, и успех предприятия во многом определяется эффективностью их использования. Поэтому задачи планирования и контроля потоков (движения) денежных средств предприятия приобретают исключительное значение.

Научный интерес к управлению денежными потоками появился сравнительно недавно. Понятие «денежные потоки» впервые появилось в экономической литературе США после второй мировой войны. Разброс в определениях обусловлен не только погреш-

ностями перевода. Двойственная природа денежного потока проявляется в том, что он используется для оценки как доходности, так и ликвидности фирмы. Д. Хан писал в своей книге «Планирование и контроль: концепция контроллинга»: «Денежный поток представляет собой излишек средств, имеющийся в неограниченном распоряжении предприятия для целей финансирования. В этом качестве денежный поток является для руководства предприятия прежде всего масштабом измерения возможности внутреннего финансирования».

В первую очередь следует отметить, что понятие *потока* противоположно понятию *запаса*: поток соотносится с течением времени. А запас — это величина, измеряемая на определенный момент. Так, налоги и отчисления, уплачиваемые предприятием за тот или иной отчетный период — это поток, тогда как задолженность перед бюджетом и внебюджетными фондами — это запас, измеренный, например, на конец периода.

У предприятия есть различные виды потоков:

Товарно-денежный поток — это распределенная в пространстве и времени масса товаров и денежных средств, рассматриваемая при операциях купли-продажи и сходных с ними. Таким образом, данный поток имеет отношение к сфере расчетов.

В качестве *денежных потоков* обычно рассматривается поступление денежной выручки от реализации, распределенной во времени и по каналам движения. Таким образом, потоки денежных средств — это количество денежных средств, которое получает и выплачивает предприятие в течение отчетного или планового периода.

Термин *финансовые потоки* применяют в отечественной литературе, имея в виду потоки денежных средств (платежи). Однако, если учесть использование этим термином категории «финансовый», будет правильнее считать таковыми потоки денежных средств, связанные с бюджетом и внебюджетными фондами, т.е. перераспределительной сферой. Тем не менее, рассмотренные термины и их трактовка не в полной мере раскрывают содержание исследуемого понятия «Денежный поток» — аналог английского Cash Flow (поток наличности) — показатель, характеризующий результат движения денежных средств предприятия за тот или иной период времени.

Первые отчеты о движении денежных средств составлялись и использовались финансовыми аналитиками для работы на рынке ценных бумаг. Такие отчеты служили удобным инструментом для оценки акций каких-либо предприятий и поиска перспективных вложений.

В процессе исследования аналитики обратили внимание на амортизацию как на важнейший элемент себестоимости, не связанный с затратами реальных денег в отчетном периоде, но существенно занижающий финансовый результат. Чтобы внешний пользователь отчетности смог получить показатель, свободный от таких недостатков, объединили финансовые результаты периода и амортизацию в денежные потоки.

Денежные потоки = прибыль + начисленная амортизация.

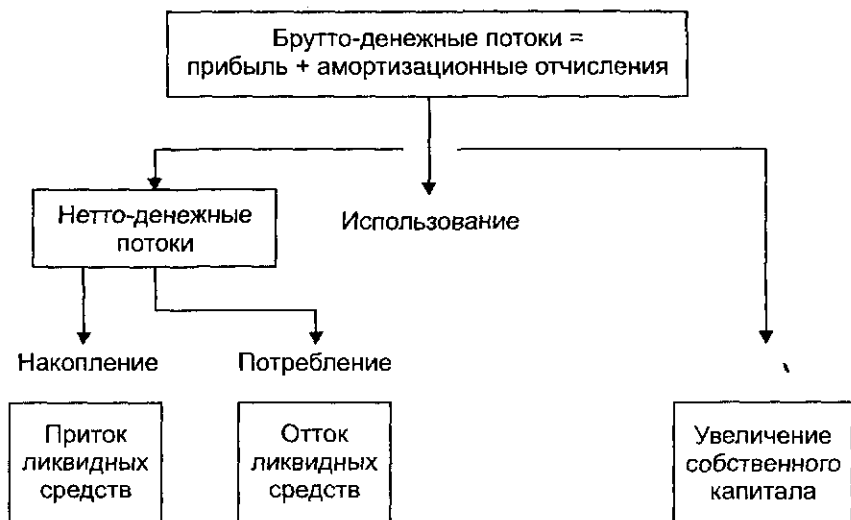


Рис. 10.4.2. Денежные потоки

Необходимо обратить внимание на противоположность целей использования денежного потока. Эта противоположность проявляется в первую очередь при распределении прибыли на увеличение собственного капитала или на выплату дивидендов. Эти цели несовместимы, то есть приоритет одной цели мешает достижению другой. Может возникнуть ситуация, когда желаемое увеличение собственного капитала не происходит, так как полученной прибыли едва хватает, чтобы удовлетворить ожидания акционеров.

Аналогичные конфликты существуют между собственной потребностью в финансовых средствах и выплатой дивидендов, так как «слишком высокие» дивиденды могут сократить самофинансирование текущих инвестиций. Возможность конфликтов существует и тогда, когда нетто-денежных потоков недостаточно, чтобы од-

новременно финансировать инвестиции и погашать долги. Указанные конфликты, как правило, решаются на основе компромисса.

Способность к самофинансированию рассчитывается путем исключения из Cash Flow распределенной прибыли. Полученная таким образом величина носит название «валовое самофинансирование». Вычитая из нее отчисления в резервные фонды, получаем чистое самофинансирование (или чистый денежный поток) — ту часть прибыли, которая остается в руках компании по завершении всех распределительных операций. Показатели способности к самофинансированию имеют большое значение при разработке инвестиционной политики предприятия и для принятия оперативных решений.

Эффективное управление денежными потоками предполагает взвешивание многих альтернативных решений. Важной частью его деятельности является оценка различных инвестиционных проектов с целью отбора реалистичных и приносящих прибыль. Здесь осуществляется не только управление ликвидными средствами в коротких периодах, но и участие в принятии решений высшего руководства на перспективу. Свою независимость предприятие может обеспечить только с помощью достаточного собственного капитала.

Денежный оборот предприятия складывается из движения денежных средств в связи с различными хозяйственными операциями. Эти операции могут быть разделены по их экономическому содержанию на три основные категории — по текущей, инвестиционной и финансовой деятельности.

Такая группировка позволяет выявить финансовый результат от каждого из трех направлений деятельности предприятия. Сумма этих результатов определяет чистое изменение денежных средств за период, и выверяется с начальным и конечным сальдо денежных средств по бухгалтерскому балансу.

Следует подчеркнуть приоритетное значение денежных потоков именно по текущей деятельности. Положительный из года в год денежный поток по текущей деятельности — это первостепенное условие успешной работы предприятия и свидетельство его финансовой устойчивости. Он означает, что поступлений от текущей деятельности достаточно на осуществление не только простого, но и расширенного воспроизводства.

Желательно, чтобы погашение долгов и приобретение имущества финансировались в основном за счет положительных потоков от текущей деятельности. Компании, способные стойко следовать

подобной стратегии, имеют более высокий кредитный рейтинг и являются более финансово стабильными.

Отрицательный денежный поток по текущей деятельности свидетельствует, в первую очередь, о недостатке собственных оборотных средств даже для простого воспроизводства. Предприятия, имеющие отрицательный денежный поток по текущей деятельности, вынуждены либо прибегать к увеличению задолженности для поддержания производства на прежнем уровне, либо к продаже имущества и сворачиванию инвестиционных программ, а в более тяжелых случаях и к сокращению объемов производства. В случае устойчивой тенденции в отрицательных результатах текущей деятельности предприятие со временем становится неплатежеспособным и риск наступления банкротства оценивается очень высоко.

Учету и оценке факторов риска придается большое значение в управлении финансами предприятий. Риск — это вероятность потенциальной потери вложенных средств, либо недополучения дохода по сравнению с проектом или планом. Риск может быть оценен с помощью статистических методов, построенных на расчете стандартного отклонения переменной величины, например объема продаж или прибыли. В практической деятельности широкое применение нашли способы оценки риска с помощью *эффекта рычага (левериджа)*. В соответствии с концепцией рычага

Общий леверидж =

= Операционный леверидж × Финансовый леверидж.

Оценка силы производственного рычага зависит от соотношения постоянных затрат и прибыли предприятия. Сила воздействия выражается в процентном изменении валовой прибыли, вызванным каждым процентом изменения выручки от реализации. Рассчитывается уровень производственного рычага как следующее отношение:

$$\frac{\text{Валовая прибыль} + \text{Постоянные издержки}}{\text{Валовая прибыль}} = 1 + \frac{\text{Постоянные издержки}}{\text{Валовая прибыль}}.$$

Сила воздействия операционного рычага указывает на уровень предпринимательского риска предприятия: при высоком значении силы операционного рычага каждый процент снижения выручки дает значительное снижение прибыли.

Финансовый леверидж связан с решением о выборе тех или иных форм привлечения заемных средств. Эффективное управление заемным капиталом увеличивает рентабельность собственных средств. Перед финансовым менеджером стоят две противоположные задачи — не допустить потери финансовой независимости, и

вместе с тем увеличить рентабельность собственного капитала за счет привлечения заемных средств. Механизм оценки влияния использования заемных средств на рентабельность собственного капитала основан на эффекте *финансового рычага*.

Уровень эффекта финансового рычага зависит от условий кредитования, наличия льгот при налогообложении кредитов, займов, ссуд и порядка оплаты процентов по кредитам и займам. Если рентабельность активов предприятия выше, чем цена привлечения заемных средств, то возникает положительный эффект финансового рычага, то есть увеличивается рентабельность собственного капитала.

Другой подход к определению эффекта финансового рычага выражает американскую концепцию, основанную на приоритетной роли фондового рынка в принятии финансовых решений. В рамках этого подхода ключевыми являются показатель прибыли, приходящейся на акцию (Earnings per Share — EPS), и показатель цены акции к прибыли на акцию. Поэтому при выборе источников финансирования в первую очередь анализируется влияние принятого решения на показатель EPS. Идея финансового рычага здесь та же, что и у производственного: оценить уровень колебаний показателя чистой прибыли на одну обыкновенную акцию в зависимости от изменения прибыли до выплаты налогов и процентов.

Таким образом, совокупный риск оценивается как чувствительность чистой прибыли на акцию к изменениям в объемах реализации и выражается с помощью совокупного эффекта финансового и операционного рычагов. Из этого вытекает **основное правило финансового менеджмента**: никогда не совмещать высокий уровень производственного и финансового риска, то есть высокий уровень постоянных издержек со значительной долей заемного капитала.

Как уже отмечалось в параграфе 10.4.1, теория структуры капитала является одной из важнейших в финансовом менеджменте. На первый взгляд определение оптимальной структуры капитала является вполне осуществимой задачей, по крайней мере, в странах с низким уровнем инфляции, однако на этот счет в зарубежной финансовой науке нет единого мнения.

В России данная проблема имеет особую актуальность, поскольку процесс формирования финансовой структуры акционерных обществ еще далеко не завершен. Многие приватизированные предприятия, с одной стороны, имеют недостаточный капитал (особенно собственный), а с другой — полное отсутствие долгосрочных заемных источников финансирования, что еще более усугубляет проблему обеспеченности капиталом и оптимизации его

структуры. Кроме того, значительная часть имущества представляет собой либо излишние материальные запасы, либо неиспользуемое, изношенное оборудование.

Каково же должно быть соотношение между различными источниками финансирования? Как известно, в неоклассической теории, в которой функционирует совершенный рынок и налоги не нарушают его работы, фирме безразлично, из каких источников финансируется ее деятельность. Очевидно, что в действительности механизм современной экономики подразумевает налоги, а также наличие крупных финансовых институтов и механизмов государственного регулирования.

Традиционный взгляд, принятый в финансовом менеджменте, предполагает, что компаниям следует использовать заемный капитал, но не более, чем собственный, поскольку с увеличением доли заемного капитала значительно возрастает риск для держателей акций, так как кредиторы обладают первоочередным правом на получение причитающихся сумм, в то время как выплаты дивидендов акционеров осуществляются из чистой прибыли. При значительных выплатах в погашение задолженности и колебаниях в размерах прибыли акционеры рискуют недополучить или вообще не получить дивиденды.

Одним из важнейших показателей при выборе оптимальной структуры капитала является цена привлечения капитала. Считается, что эффект финансового рычага возникает за счет того, что привлечение заемного капитала обходится предприятию дешевле, чем акционерного. Финансовый менеджер должен стремиться использовать капитал с наименьшими издержками. Для этого необходимо минимизировать средневзвешенную цену капитала.

В соответствии с традиционным взглядом, средневзвешенная цена капитала фирмы уменьшается при повышении доли заемных средств до уровня 50%, а затем начинает плавно снижаться. Это связано с тем, что в этих условиях начинает возрастать риск для акционеров в получении дивидендов, и они, как правило, соглашаются оставаться акционерами компании только при гарантии более высокой доходности, чем предлагается в среднем на рынке, а повышение размера дивидендов означает возрастание цены собственного капитала.

В реальной жизни финансовые менеджеры, принимая решения о структуре капитала, учитывают целый комплекс факторов. Как правило, наиболее существенными среди них считаются:

- показатель прироста выручки и его стабильность;
- конкурентная среда;

- оборачиваемость активов;
- деловой риск;
- взаимоотношения менеджеров и акционеров;
- взаимоотношения с кредиторами.

Несмотря на аргументы, выдвигаемые против теории оптимальной структуры капитала, финансовые менеджеры крупных компаний, как правило, придерживаются в своей работе данной концепции. Для них оптимальная структура капитала ассоциируется, главным образом, с заданной величиной заемного капитала. Оптимальной сегодня признается именно та структура, которая обеспечивает максимизацию рыночной стоимости компании.

Таким образом, теория структуры капитала тесным образом связана также и с понятием «цена компании», которая может быть выражена через рыночную стоимость всех акций (или рыночную капитализацию).

Логика современного экономического развития приводит к тому, что в управлении крупным предприятием (корпорацией) все большую роль начинает играть финансовый аспект. Практически во всех развитых странах финансовые институты издавна управляют пакетами акций промышленных компаний. Роль фондового рынка и финансовых посредников в управлении экономикой в последнее время продолжает усиливаться.

Возрастает влияние и наиболее крупных промышленных компаний. В 1995 г. при росте мировой экономики на 2,4% 500 крупнейших корпораций мира увеличили объем продаж на 11%, а прибыль — на 15%. Компания General Electric в 1996 г. имела уровень капитализации (рыночная стоимость акций) 150,26 млрд. долл., в 1997 — 222,75 млрд. долл. В 1996 г. крупнейшие Российские компании, такие как Газпром и Лукойл, вошли в котировку мировых компаний. Уровень их капитализации составил в 1997 г. соответственно 12,609 млрд. долл. и 6,897 млрд. долл. Сегодня в России уровень капитализации очень низкий, так как мало крупных компаний, занижен уровень оценки их акций. Например, в США 6 000 эмиттентов котируют свои акции на фондовой бирже, в Японии — 3000, в Германии — 650, России — 200-300.

Специфика корпоративного развития передовых стран наложила отпечаток и на науку. Финансовый менеджмент во второй половине XX века развивался как наука управления финансами средних и крупных корпораций. Для современной России характерны следующие черты:

- низкая величина уставного капитала приватизированных предприятий;
- высокая цена финансовых ресурсов, кризис государственных финансов;
- неразвитость фондового рынка и финансовой инфраструктуры;
- низкая инвестиционная привлекательность предприятий.

Задача отечественной науки и практики — использовать западные достижения для того, чтобы перейти от экстенсивного развития к интенсивному. Недостаточно усвоить определенную зарубежную методику или модель. Необходимо суметь приспособить ее к конкретной ситуации, а для этого очень важно понимать теоретические основы данной методики. В то же время недостатком западной науки (особенно американской) применительно к России является то, что все модели, методы ориентированы на крупные корпорации, работающие на развитом фондовом рынке.

Недостаточное развитие внешних предпосылок для становления акционерных обществ делает особо важными внутренние инструменты управления. Эффективность корпоративного управления в условиях экономики переходного периода прямо зависит от успешного развития различных аспектов акционерных отношений. Системы управления корпорациями должны ставить во главу угла создание внутренних управленческих структур, а также внутренней инфраструктуры, которые позволили бы им успешно развиваться.

Несмотря на то, что реструктурирование в переходный период часто осложняется специфическими и неотложными нуждами этого периода, конечной целью компании должна быть подготовка компании к работе в условиях конкуренции, иными словами — сосредоточение ресурсов на достижении стабильного рыночного преимущества. Любая подобная переориентация компании требует решений, которые ведут к накоплению ресурсов, необходимых для роста, к развитию новых рыночных возможностей. По своей сути это решения стратегического порядка. Как правило, только что приватизированные компании нуждаются также в корректировке направлений и масштаба деятельности, чтобы наиболее полно использовать имеющиеся возможности. Все эти мероприятия требуют стратегических решений, например, о диверсификации деятельности или уменьшении масштабов производства.

Решение поставленных задач невозможно без организации стратегического уровня управления. Акционерные предприятия должны теперь сами выполнять ключевую функцию управления: фор-

мировать для себя долгосрочные и краткосрочные цели и определять свою стратегию. Сегодня применение методов стратегического управления стало для акционерных обществ жизненно необходимым условием их существования и развития.

10.5. Инвестиционная деятельность предприятий

В системе управления финансами предприятий важнейшим направлением является управление инвестиционной деятельностью, связанной с вложением аккумулированных финансовых ресурсов в реальные и финансовые инвестиции. К сожалению, за годы экономических реформ инвестиционная активность предприятий подверглась наибольшему спаду. Так, в 1997 году величина инвестиций составила 24,2% от уровня инвестиций 1990 года. Это связано с сокращением бюджетного финансирования, снижением уровня рентабельности с соответствующим уменьшением направления чистой прибыли на инвестиционные цели, а также практически невозможностью привлечения коммерческих кредитов на осуществление проектов в связи с невозможностью их окупаемости. Поэтому целью данного параграфа является описание как внешней среды, определяющей инвестиционную деятельность предприятий, так и их внутренних возможностей по мобилизации ограниченных финансовых ресурсов для поддержания определенного уровня инвестиционной активности.

Одним из важнейших направлений корректировки экономических реформ в России следует считать развитие и повышение эффективности инвестиционной деятельности. Это обусловлено прежде всего тем, что более чем десятилетний период перестройки и экономических реформ не привел к стабилизации национальной экономики и повышению эффективности ее функционирования. Продолжаются негативные процессы в экономике, ухудшаются экономические показатели, стоит вопрос острой необходимости преодоления затянувшегося финансово-экономического кризиса. Подъем экономики невозможен без крупномасштабного инвестирования.

Потребность в коренном обновлении на базе применения научно-технических достижений, высоких технологий, современной организации производства требуют значительных инвестиционных вложений за счет всех источников финансирования: средств предприятий как собственных, так и привлеченных, внебюджетных инвестиционных фондов, иностранных инвестиций, бюджетных средств.

В соответствии с Российским законодательством **под инвестиционной деятельностью** понимается вложение инвестиций и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. При этом **инвестициями** считаются денежные средства, ценные бумаги, иное имущество (в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку), вкладываемые в объекты предпринимательской и иной деятельности в целях получения прибыли или иного полезного эффекта. Вложение инвестиций не самоцель, а лишь средство достижения экономической эффективности, на основе которой могут быть решены многообразные экономические и социальные задачи. При оценке инвестиций (инвестиционных проектов) необходимо учитывать финансовые последствия реализации инвестиций, социальную эффективность, т.е. финансовые последствия инвестиционных вложений для местного, регионального и федерального бюджетов; сравнительную экономическую эффективность, объективно характеризующую преимущества данного инвестиционного проекта.

Процесс управления инвестиционной деятельностью представляет собой сознательное целенаправленное регулирование движения всех видов денежных, имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемых в объекты предпринимательства и других видов деятельности для получения прибыли или достижения социального эффекта.

Участниками (субъектами) инвестиционной деятельности являются инвесторы, заказчики, подрядчики и пользователи объектов инвестиционных вложений.

- **Инвесторы** осуществляют капитальные вложения на территории Российской Федерации с использованием собственных и (или) привлеченных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации. Инвесторами могут быть физические и юридические лица, создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, государственные органы, органы местного самоуправления, а также иностранные субъекты предпринимательской деятельности (далее — иностранные инвесторы).
- **Заказчики** — уполномоченные на то инвесторами физические и юридические лица, осуществляющие реализацию инвестиционных проектов. При этом они не вмешиваются в предпринимательскую и (или) иную деятельность других субъектов инвестиционной деятельности, если иное не пре-

дусмотрено договором между ними. Заказчиками могут быть инвесторы. Заказчик, не являющийся инвестором, наделяется правами владения, пользования и распоряжения инвестициями на период и в пределах полномочий, которые установлены договором и (или) государственным контрактом в соответствии с законом Российской Федерации.

- **Подрядчики** — физические и юридические лица, которые выполняют работы по договору подряда и (или) государственному контракту, заключаемым с заказчиками в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Подрядчики обязаны иметь лицензию на осуществление ими тех видов деятельности, которые подлежат лицензированию в соответствии с федеральным законом.
- **Пользователи объектов инвестиционных вложений** — физические и юридические лица, в том числе иностранные, а также государственные органы, органы местного самоуправления, иностранные государства, международные объединения и организации, для которых создаются указанные объекты. Пользователями объектов инвестиций могут быть инвесторы.

Субъект инвестиционной деятельности вправе совмещать функции двух и более субъектов, если иное не установлено договором и (или) государственным контрактом, заключаемым между ними.

Объектами инвестиционной деятельности являются вновь создаваемые и модернизированные основные фонды и оборотные средства во всех отраслях и сферах народного хозяйства, ценные бумаги, целевые денежные вклады, научно-техническая продукция, другие объекты собственности, имущественные права и права на интеллектуальную собственность. Инвестирование в объекты, не отвечающие требованиям экологических и санитарно-гигиенических норм, а также наносящие ущерб охраняемым законом правам и интересам физических и юридических лиц и государства, запрещены.

Классификация инвестиций может быть представлена следующим образом.

В зависимости от источников финансирования выделяют: государственные, муниципальные, отраслевые, частные, смешанные инвестиции.

В зависимости от объектов инвестиций выделяют прямые (реальные) инвестиции в объекты отраслей реального производства (структуру реальных инвестиций см. в табл. 10.5.1); портфельные инвестиции в ценные бумаги; интеллектуальные инвестиции в науку, приобретение патентов и т.д.

**Инвестиции в нефинансовые активы (реальные инвестиции)
в 1995—1997 гг. (в фактических ценах)¹**

Виды инвестиций	1995 г.		1996 г.		1997 г.	
	Трлн. руб.	В % к итогу	Трлн. руб.	В % к итогу	Трлн. руб.	В % к итогу
Инвестиции в нефинансовые активы	352,0	100	495,6	100	553,0	100
в том числе:						
в основной капитал	267,0	75,9	376,0	75,9	408,8	73,9
в нематериальные активы	0,4	0,1	0,6	0,1	0,7	0,1
в пополнение запасов материальных оборотных средств	35,3	10,0	46,5	9,4	65,3	11,8

По назначению различают производственные инвестиции (производственная сфера), инвестиции социального назначения (социальная сфера), инвестиции природоохранного и экологического назначения (экологическая сфера).

По срокам инвестиции делятся на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные.

Источниками финансирования инвестиций могут быть как внутренние, так и внешние. В соответствии с действующим законодательством в России основными источниками финансирования инвестиций хозяйствующих субъектов являются:

- собственные финансовые ресурсы и внутрихозяйственные резервы инвесторов — прибыль, амортизационные отчисления и т.д.;
- заемные финансовые средства инвесторов — банковские кредиты, облигационные займы, долгосрочные займы, бюджетные кредиты;
- привлеченные финансовые средства инвесторов — паевые и иные взносы членов трудовых коллективов и юридических лиц;
- средства внебюджетных фондов;
- средства государственных бюджетов, предоставляемых на безвозмездной основе;

¹Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России. 1998. — С. 693.

- денежные средства, централизуемые объединениями предприятий;
- средства иностранных инвесторов.

Основная доля в составе источников приходится на собственные средства хозяйствующих субъектов. Главными собственными источниками являются чистая прибыль и амортизационные отчисления.

В условиях административно-командной системы амортизационные отчисления как источник финансирования инвестиций в основные фонды жестко контролировались государством. Нормы амортизационных отчислений устанавливались государством отдельно на полное восстановление (реновацию) и на капитальный ремонт. С 1991 года в соответствии с Постановлением Совета Министров СССР «О единых нормах амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов народного хозяйства СССР» от 22.10.90 г. № 1072 установлены нормы амортизационных отчислений только на полное восстановление, действующие и по настоящее время. До 1992 года амортизационные отчисления обособливались на отдельных счетах и направлялись на цели инвестиций строго под контролем банка. Допускались только два метода начисления амортизации: линейный и ускоренный. При этом метод ускоренной амортизации являлся разновидностью линейного метода. В настоящее время в области амортизационной политики права предприятий существенно расширены. Так, они самостоятельно при утверждении учетной политики на период всего срока амортизации выбирают один из 4-х способов начисления амортизационных отчислений, определенных Положением по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» (ПБУ 6-97)¹ и Методическими указаниями по бухгалтерскому учету основных средств².

Линейный способ: сумма амортизационных отчислений определяется исходя из первоначальной стоимости основных фондов и нормы амортизации, исчисленной исходя из срока полезного использования основных фондов.

Способ уменьшаемого остатка: сумма амортизационных отчислений определяется исходя из остаточной стоимости основных фондов на начало отчетного года и нормы амортизации, исчисленной исходя из срока полезного использования этих основных фондов.

Способ списания стоимости по сумме чисел лет срока полезного использования: сумма амортизационных отчислений определяется исходя из первоначальной стоимости основных фондов и годо-

¹Приказ Минфина РФ от 3.09.97 г. № 65н.

²Приказ Минфина РФ от 20.07.98 г. № 33н.

вого соотношения, где в числителе число лет, остающихся до конца срока службы объекта, а в знаменателе — сумма чисел лет срока службы объекта.

Способ списания стоимости пропорционально объему продукции: начисление амортизации производится исходя из натурального показателя объема продукции и соотношения первоначальной стоимости основных фондов и предполагаемого объема продукции (работ) за весь срок полезного использования основных фондов.

Однако следует иметь в виду, что до изменения действующего налогового законодательства рассмотренные способы начисления амортизации используются в бухгалтерском учете, в налогообложении же применяется линейный метод с соответствующей корректировкой налогооблагаемой прибыли.

Возможности использования амортизационных отчислений как источника инвестирования существенно изменились в силу условий экономической деятельности, характеризующихся острым недостатком собственных средств, что вынуждает хозяйствующие субъекты направлять большую часть амортизации на покрытие недостатка оборотных средств.

Прибыль как источник финансирования выступает только в той части, которая остается в виде нераспределенной прибыли и направляется на цели инвестирования. При осуществлении инвестиций в форме капитальных вложений предусматривается льгота по налогу на прибыль, а именно: уменьшается налогооблагаемая прибыль, направленная на финансирование капитальных вложений производственного назначения (в том числе в порядке долевого участия), а также на погашение кредитов банков, полученных и использованных на эти цели, включая проценты по кредитам. При предоставлении льготы в расчет принимаются фактически произведенные затраты в отчетном периоде, независимо от срока окончания строительства и ввода в эксплуатацию основных фондов, учтенных по счету «Капитальные вложения». При этом из указанных затрат исключаются суммы амортизации, начисленной по основным фондам, принадлежащим предприятию, с начала года на отчетную дату.

По абсолютным показателям реальные инвестиции в фактически действующих ценах за период с 1995 по 1997 гг. увеличились в 1,6 раза, в том числе в основной капитал — в 1,5 раза. Однако перерасчет с учетом индексов инфляции в сопоставимых ценах даст рост всего лишь в 1,1 раза.

Большое значение в составе реальных инвестиций имеют инвестиции в оборотные средства. Неблагополучное положение с оборотными средствами в связи с инфляционным эффектом является пер-

вопричиной платежного кризиса в стране. Неплатежи хозяйствующих субъектов друг другу, кредитным организациям, бюджету и внебюджетным фондам, а также по заработной плате постоянно растут. Инвестирование оборотных средств предполагает поддержание кругооборота средств действующего хозяйствующего субъекта, а также инвестирование в прирост оборотных средств при расширении объемов и масштабов хозяйственной деятельности. Основными источниками финансирования выступают прибыль, кредиты банков, финансовая помощь вышестоящих структур, средства, мобилизованные через эмиссию ценных бумаг и др.

Своеобразной формой финансирования инвестиционной деятельности является **лизинг**, долгосрочная аренда движимого и недвижимого имущества. Лизинг рассматривается как товарный кредит, предоставляемый заемщику (лизингополучателю). В договоре лизинга может быть предусмотрено право выкупа имущества.

Лизинговые операции делятся на два вида:

Оперативный лизинг — срок аренды не предусматривает полной окупаемости, арендодатель не покрывает свои затраты за счет арендных платежей одного арендатора.

Финансовый лизинг — лизинг с полной окупаемостью. Арендные платежи возмещают затраты лизингодателя и обеспечивают ему фиксированную прибыль.

Использование лизинговой формы инвестирования дает возможность предприятиям приобретать необходимое оборудование без значительных капитальных затрат. При этом выгода лизингополучателя зависит от доходов по новым инвестициям и суммы арендных (лизинговых) платежей.

Наряду с внутренними источниками инвестирования важнейшее значение имеют зарубежные иностранные инвестиции. Для современной России это объективная необходимость, так как без мобилизации дополнительных инвестиционных ресурсов невозможно осуществление эффективной реконструкции и модернизации производственных мощностей, резкого повышения технологического уровня производства, преодоления затянувшегося кризиса. *Прямые зарубежные инвестиции* имеют ряд преимуществ:

- служат дополнительными источниками капитала для непосредственного финансирования производства конкретных товаров и услуг, обеспечивают внедрение новых технологий, ноу-хау, передовых методов управления и маркетинга;
- в отличие от иностранных займов и кредитов не ложатся тяжелым бременем на внешний долг и даже способствуют его погашению:

- способствуют росту занятости населения, повышению квалификации рабочей силы, инженерных и управленческих кадров;
- способствуют улучшению качества экспортной продукции, содействуют ее выходу на мировой рынок, росту валютных поступлений;
- обеспечивают наиболее мягкому и эффективному включению отечественной экономики в мировое хозяйство, благодаря производственной и научно-технической кооперации, причем, что особенно важно, именно производственному включению, а не идущим лишь через организацию связей в сфере обращения;
- способствуют формированию конкурентной рыночной среды, оказывают влияние на борьбу с монополизмом;
- содействуют развитию экспортной базы страны и сокращению национального экспорта и импорта.

Однако становление иностранного предпринимательства в России сталкивается с определенными экономическими и политическими трудностями. Привлечение иностранных инвестиций следует рассматривать как неотъемлемую часть инвестиционной стратегии государства, необходимо создание благоприятного инвестиционного климата для иностранных инвесторов. В понятие «инвестиционный климат» принято включать все то, что принимает в расчет инвестор, когда оценивает, насколько благоприятны или неблагоприятны в той или иной стране условия для вложения капиталов, включая идеологию и политику, экономику и культуру. Эти оценки воплощаются в показатели инвестиционного риска.

Основным условием формирования благоприятного инвестиционного климата для иностранного капитала является либерализация инвестиционного режима в стране-реципиенте. Наибольшие результаты могут быть достигнуты на основе повышения степени открытости экономики, которая оказывает существенное влияние на стратегию и тактику инвесторов, определяет конкурентные позиции страны в борьбе за иностранные вложения. Вместе с тем отечественный и мировой опыт показывают, что государственная политика в отношении иностранных инвестиций, какой бы либеральной она ни была, оказывается успешной только в том случае, если иностранные инвесторы уверены в политической и экономической стабильности, в последовательности и необратимости системных преобразований в стране, осуществляющей прием капитала. Динамика и структура иностранных инвестиций представлены в табл. 10.5.2.

Таблица 10.5.2

**Объем инвестиций, поступивших
от иностранных инвесторов, по видам¹**

Виды инвестиций	1995 г.		1996 г.		1997 г.	
	В млн. долл. США	В % к итогу	В млн. долл. США	В % к итогу	В млн. долл. США	В % к итогу
Всего инвестиций	2 983	100	6 970	100	12 295	100
в том числе:						
прямые инвестиции	2 020	67,7	2 440	35,0	5 333	43,4
из них:						
взносы в уставный капитал	1 455	48,8	1 780	25,5	2 127	17,3
кредиты, полученные от зарубежных совладельцев предприятий	341	11,4	450	6,5	2 632	21,4
прочие прямые инвестиции	224	7,5	210	3,0	574	4,7
портфельные инвестиции	39	1,3	128	1,8	681	5,5
из них:						
акции	11	0,4	42	0,6	572	4,6
долговые ценные бумаги	28	0,9	86	1,2	109	0,9
в том числе						
краткосрочные	21	0,7	83	1,2	85	0,7
долгосрочные	7	0,2	3	0,0	24	0,2
прочие инвестиции	924	31,0	4 402	63,2	6 281	51,1
из них:						
торговые кредиты	187	6,3	407	5,8	240	1,9
прочие кредиты	493	16,5	2 719	39,0	4 347	35,4
банковские вклады	6	0,2	942	13,6	1 384	11,3
прочее	238	8,0	334	4,8	310	2,5

¹ Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России, 1998. — С. 710.

За период с 1995 по 1997 гг. иностранные инвестиции возросли более чем в 4 раза и составили в 1997 году 12 295 млн. долл. При этом прямые инвестиции, т.е. взносы в уставный капитал, кредиты, полученные от совладельцев предприятий, возросли существенно меньше — в 2,6 раза, в то же время по прямым инвестициям в виде торговых кредитов и банковских вкладов рост составил 579,8%. В 1998 и 1999 годах в связи с дефолтом динамика иностранных инвестиций имела отрицательное значение.

Использование иностранных инвестиций должно осуществляться под определенным государственным контролем с помощью как стимулирующих (поощрительных), так и ограничивающих мер, от запрета вложений в отдельные отрасли и доли иностранного участия в капитале местных предприятий до различных требований процедурного характера. Без регулирования иностранные инвесторы не смогут ликвидировать структурные диспропорции, а наоборот, усугубят их, формируя однобокую структуру экономики. Мировая экономика выработала «универсальный» набор *экономических регуляторов притока иностранного капитала*. Среди них особого внимания для и России, в частности, заслуживают следующие:

а) *экономические* — освобождение вновь создаваемых совместных и иностранных предприятий от отдельных видов налогов и платежей на некий определенный период;

- вычет убытков первых лет финансирования из налоговых платежей после объявления прибыли;
- снижение ставок налога на прибыль и подоходного налога;
- уменьшение или отмена налога на добавленную стоимость, а также на прибыль, переводимую за границу; освобождение от налогов предприятий, ориентированных на экспорт;
- специальные гарантии Правительства РФ в части сохранения налогового режима по конкретным проектам на срок окупаемости инвестиций;
- специальные меры по защите внутреннего рынка посредством пошлин и налогов в рамках структурной перестройки экономики;
- сокращение или освобождение от экспортных и/или импортных пошлин на оборудование и материалы, вводимые иностранными инвесторами;
- освобождение от квотирования и/или лицензирования экспорта товаров, производимых на предприятиях с иностранными инвестициями или на территории свободных экономических зон (СЭЗ);

- предоставление права ускоренной амортизации;
- субсидии на проведение НИОКР, строительство и эксплуатацию зданий, покрытие транспортных расходов.

б) неэкономические

- улучшение условий (выделение земли, предоставление информации и услуг по маркетингу, социально-экономическому маркетингу и др.);
- консультирование иностранных фирм относительно особенностей инвестиционной деятельности в стране, регионах, отраслях и т.п.;
- методическое обеспечение организации инвестиционной деятельности в стране;
- развитие правовой базы, связанной с иностранным инвестированием;
- развитие инвестиционной инфраструктуры, в том числе связи, транспорта, дорог и т.д.

Государство осуществляет *регулирование инвестиционной деятельности*, которое предусматривает:

Создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности посредством:

- совершенствования системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений;
- установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов, не носящих индивидуального характера;
- защиты интересов инвесторов;
- предоставления субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, не противоречащих законодательству Российской Федерации;
- расширения использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения;
- создания и развития сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтингов и публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности;
- принятия антимонопольных мер;
- расширения возможностей использования залогов при осуществлении кредитования;

- развития финансового лизинга в Российской Федерации;
- проведения переоценки основных фондов в соответствии с темпами инфляции;
- создания возможностей формирования субъектами инвестиционной деятельности собственных инвестиционных фондов.

Прямое участие государства в инвестиционной деятельности:

- разработка, утверждение и финансирование инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией совместно с иностранными государствами, а также инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- формирования перечня строек и объектов технического перевооружения для федеральных государственных нужд и финансирования их за счет средств федерального бюджета. Порядок формирования указанного перечня определяется Правительством Российской Федерации;
- предоставления на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств федерального бюджета (Бюджета развития Российской Федерации), а также за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- проведения экспертизы инвестиционных проектов в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- защиты российских организаций от поставок морально устаревших и материалоемких, энергоемких и ненаукоемких технологий, оборудования, конструкций и материалов (в том числе при реализации Бюджета развития Российской Федерации);
- разработки, утверждения стандартов (норм и правил) и осуществления контроля за их соблюдением;
- выпуска облигационных займов, гарантированных целевых займов;
- вовлечения в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности;
- предоставления концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ограниченность источников накоплений, необходимость обеспечения государственных гарантий в инвестиционной сфере, со-

здание благоприятных условий для инвестиционной деятельности предопределили образование Бюджета развития. При этом, средства бюджета развития используются на основе следующих положений:

- средства предоставляются на возвратной, платной и срочной основе;
- финансирование предоставляется только под высокоэффективные инвестиционные проекты через инвестиционный конкурс;
- предоставление гарантий со стороны государства;
- финансирование экономики становится менее зависимым от доходной части федерального бюджета.

Финансовые инвестиции предполагают в качестве объектов инвестиций ценные бумаги, целевые денежные вклады и связаны с формированием и управлением инвестиционного портфеля. Управление инвестиционным портфелем включает в себя планирование, анализ и регулирование состава портфеля для достижения поставленных перед портфелем целей при сохранении необходимого уровня его ликвидности и минимизации расходов, связанных с ним. В условиях дефицитной инфляционной экономики с падающим объемом производства целями портфельных инвестиций являются:

- сохранность и приращение капитала;
- приобретение ценных бумаг, которые могут быть использованы для расчетов;
- доступ через ценные бумаги к определенным услугам, правам, продукции;
- расширение сферы влияния.

Объектом портфельного инвестирования предприятий являются как фондовые ценные бумаги (акции и облигации акционерных обществ и предприятий, а также производные от них ценные бумаги, государственные облигации и долговые обязательства), так и коммерческие ценные бумаги — векселя, депозитные сертификаты банков.

Принято различать два вида стратегии предприятий в финансовых инвестициях:

- **пассивная стратегия**, целью которой является обеспечение стабильного и устойчивого дохода на уровне, близком к среднерыночному;
- **агрессивная стратегия** направлена на максимальное использование возможностей получения дохода от рыночного колебания курсов. Такой стратегии могут придерживаться, как

правило, только крупные предприятия, имеющие значительные по объему инвестиционные портфели. Для успешного проведения агрессивной стратегии хозяйствующий субъект должен располагать серьезной аналитической базой, обеспечивающей объективную оценку текущего состояния финансового рынка и составление адекватных прогнозов его изменения.

Таблица 10.5.3

**Динамика финансовых инвестиций
в период 1993—1997 гг. (млрд. руб.)¹**

Виды инвестиций	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
Финансовые вложения предприятий, организаций	2 575	37 289	70 935	121 599	298 719
в том числе:					
краткосрочные	1 202	13 950	20 197	30 692	61 748
долгосрочные	1 373	23 339	50 738	90 907	236 971

Доход от инвестиционного портфеля складывается из следующих компонентов:

- поступления в форме дивидендов и процентных платежей;
- доход от повышения капитальной стоимости бумаг, находящихся в портфеле;
- разница между курсами покупок и продаж при краткосрочных операциях на вторичном рынке.

Контрольные вопросы:

1. Что понимается под инвестиционной деятельностью?
2. Какими факторами обусловлена необходимость развития и повышения эффективности инвестиционной деятельности в России?
3. Кто относится к участникам (субъектам) инвестиционной деятельности?
4. Что является объектом инвестиционной деятельности?
5. Каковы источники финансирования инвестиций?
6. Приведите классификацию инвестиций.

¹Российский статистический ежегодник. — М.: Госкомстат России, 1998. — С. 691.

7. *Каково значение иностранных инвестиций для России в современных условиях?*
8. *В чем заключается государственное регулирование инвестиционной деятельности?*
9. *Что включается в доход от инвестиционного портфеля?*
10. *Каковы цели управления портфельными инвестициями?*

10.6. Внутрифирменный финансовый контроль

Контроль, с одной стороны, является одной из завершающих стадий управления финансами предприятий, а, с другой, он выступает необходимым условием управления ими. Контроль определяет все стадии индивидуального кругооборота фондов, начиная с авансирования средств в производственные запасы и заканчивая процессом реализации готовой продукции и поступления выручки на счета предприятия в банках. Финансовый контроль как понятие субъективное представляет собой метод управления денежными потоками и финансовыми ресурсами хозяйствующих субъектов. Западные экономисты выделяют следующие фундаментальные принципы внутрифирменного финансового контроля:

Разделение обязанностей. Ответственность между персоналом фирмы распределяется таким образом, чтобы ни один служащий не нес ответственности за операцию в целом. Основной мотив состоит в том, что лицо, разрешающее операцию, не несет ответственности за участвующие в ней активы и за регистрацию данной операции.

Разрешение и одобрение. Этот принцип заключается в том, что все операции должны быть одобрены главным финансовым менеджером (директором) фирмы в пределах тех объемов денежных средств, на которые он имеет полномочия. В акционерных обществах работа правления проверяется советом директоров и ревизионной комиссией.

Физический контроль заключается в праве доступа проверяющего к активам и документам фирмы. Чтобы эффективно управлять контрольной работой, руководство должно составить план ее организации. Этот план должен содержать четко сформулированные инструкции, права и обязанности различных официальных лиц, чтобы исключить бесполезное дублирование в контрольной работе.

Важность свидетельства. Основной частью системы контроля является свидетельство выполнения работы, заверенное подписью контролера.

Для снижения риска неудовлетворительной работы проверяющих лиц руководство обязано регулярно проверять их с целью определения эффективности работы и точности исправления ошибок. В крупных компаниях потенциальные преимущества регулярного финансового контроля часто окупают расходы на создание отдела внутреннего аудита для выполнения этой функции. Важным критерием контроля является снижение потенциальных убытков. Система контроля предназначена для помощи руководителям предприятий в вопросах:

- выбора между различными альтернативными действиями, планирования действий, которые должны быть приняты в течение определенного периода времени;
- выявления ошибок конкретных исполнителей. Они могут заключаться в установлении нереальных планов при наличии точных прогнозов или в невыполнении тех действий, которые должны быть предприняты для реализации конкретных маркетинговых, инвестиционных и иных решений;
- осуществления действий, которые могли бы исправить ошибки и закрепить успех.

Объектом финансового контроля являются финансовые показатели бюджетов предприятия. Для осуществления контроля за исполнением бюджетов Министерство экономики РФ рекомендует использовать двухуровневую систему. *Нижний уровень* — контроль за исполнением бюджетов структурных подразделений предприятия, который осуществляют их руководители. *Верхний уровень* — контроль за исполнением бюджетов всех структурных подразделений (включая контроль составляющих их бюджетов по элементам затрат), проводимый финансово-экономической службой и бухгалтерией предприятия.

Ключевыми элементами системы контроля являются:

- объекты контроля — бюджеты структурных подразделений;
- предметы контроля — отдельные показатели бюджетов (соблюдение лимитов фонда оплаты труда, расходов сырья и материалов, энергии и т.д.);
- субъекты контроля — структурные подразделения и экономические службы предприятия;
- метод контроля бюджетов — осуществление процедур, необходимых для определения отклонения фактических показателей бюджетов от плановых в абсолютных суммах и в относительном выражении (в процентах).

Контроль за выполнением доходной части сводного бюджета предприятия призван обеспечить бесперебойность финансирования

ния его операционной (текущей) и инвестиционной деятельности. Осуществляет такой контроль финансовая служба.

Контроль за соблюдением расходной части консолидированного бюджета предприятия является важной проблемой, от решения которой зависит эффективность хозяйственно-финансовой деятельности предприятия. Для успешного решения данной проблемы рекомендуется установить четкий порядок проведения управленческих процедур, который обеспечивает:

- *оперативный анализ* фактических отклонений от плановых функциональных и сводного бюджетов (за месяц, квартал);
- *разработку мероприятий* по устранению непроизводительных расходов и потерь, а также удорожающих факторов, выявленных в ходе анализа;
- *оформление и предоставление* дирекции предприятия *аналитических материалов* по исполнению комплексного и функциональных бюджетов в целях корректировки их доходной и расходной частей.

Используется метод пересмотра расходов бюджета предприятия, основанный на принятой системе приоритетов финансирования (оплаты) операционных расходов. В качестве приоритетных рассматриваются следующие расходы:

- оплата труда работников в расчете на производственную программу;
- платежи в государственные социальные фонды;
- выплата налогов в федеральный, региональный и местный бюджеты;
- оплата закупок материальных ресурсов и энергии.

Целесообразно на каждом предприятии создавать и внедрять комплексную автоматизированную систему бюджетного планирования (на базе локальной компьютерной сети), что позволит оперативно (ежедневно) получать информацию об исполнении бюджетов и своевременно вносить коррективы в доходную и расходную части в целях повышения эффективности управления финансами хозяйствующих субъектов.

Важным элементом внутрифирменного контроля наряду с бюджетным является финансовый анализ бухгалтерской отчетности предприятия, который включает:

- горизонтальный анализ баланса;
- вертикальный анализ;
- трендовый анализ;
- анализ финансовых коэффициентов (ликвидности, платежеспособности и рентабельности).

Анализ бухгалтерской отчетности выражается в исследовании абсолютных показателей, предоставленных в бухгалтерской отчетности. В процессе такого анализа устанавливаются состав имущества предприятия, его финансовые вложения, источники образования собственного капитала, изучаются связи с поставщиками и покупателями, определяются объем и источники привлеченных средств, оцениваются объем выручки от реализации продукции (работ, услуг) и прибыли. Устанавливается доля чистой прибыли в выручке от реализации продукции, то есть величина налоговой нагрузки на предприятие. Техника финансового анализа изложена в Методических рекомендациях по разработке финансовой политики предприятия, предложенных Министерством экономики РФ 1 октября 1997 года.

Формирование надежной и гибкой системы управления корпоративными финансами, направленной на решение проблемы бюджетной, кредитной, инвестиционной, амортизационной и налоговой политики, позволит значительно ускорить реорганизацию деятельности предприятий применительно к рыночным условиям хозяйствования. Создание такой системы требует тесного взаимодействия производственных, сбытовых, маркетинговых, экономических и других служб предприятий для обеспечения их финансовой устойчивости и повышения уровня доходности.

Система сквозного планирования и контроля (посредством бюджетирования доходов и расходов) направлена на:

- повышение управляемости и адаптированности предприятия к непрерывно изменяющимся условиям на товарных и финансовых рынках;
- обеспечение быстрого получения информации о необходимости корректировки стратегии и тактики управления финансами;
- создание условий для усиления взаимодействия с зарубежными партнерами в сфере финансов, инвестиций и кредита.

После перехода на качественно иной уровень планирования и контроля предприятия должны стать более привлекательными и открытыми для инвесторов, кредиторов и других партнеров, что расширит их финансовые возможности для модернизации и расширения производства.

Контрольные вопросы:

1. *Чем определяется необходимость внутрифирменного финансового контроля?*

2. Назовите основные требования, предъявляемые к организации внутрифирменного финансового контроля.
3. Какие элементы включает финансовый анализ бухгалтерской отчетности предприятия?

Законы и нормативные акты

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1. Принят Государственной Думой 21.10.1994.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 2. Принят Государственной Думой 22.12.1995.
3. Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР» (с изменениями на 10 февраля 1999 года) от 4.07.91 № 1545-1.
4. Письмо Министерства связи Российской Федерации «О дополнительных мерах по повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации» от 7.08.95 № 151-у.
5. Постановление Правительства Российской Федерации «О развитии лизинга в инвестиционной деятельности» (с изменениями и дополнениями на 21 июля 1997 года) от 29.06.95 № 633.
6. Постановление Правительства РФ «О реформе предприятий и иных коммерческих организаций» от 30.10.1997 № 1373 // Экономика и жизнь. 1997. № 46.
7. Постановление Правительства Российской Федерации «О создании условий для привлечения инвестиций в инновационную сферу» от 31.03.98 № 374.
8. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания России «О Федеральном законе «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 15.07.98 № 2787-П ГД.
9. Методические рекомендации по разработке финансовой политики предприятия. Приказ Министерства экономики России от 1.10.1997 №11 // Экономика и жизнь. 1998. №2.
10. Приказ МВЭС России «О мерах по развитию инвестиционной деятельности в Российской Федерации» от 4.12.97 № 609.
11. Указ Президента Российской Федерации «О частных инвестициях в Российской Федерации» (с изменениями на 16 апреля 1996 года) от 17.9.94 № 1928.
12. Федеральный закон «Об акционерных обществах» от 26.12.95 г. № 208-ФЗ.
13. Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22.04.96 г. № 39-ФЗ.
14. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» от 8.01.98 г. № 6-ФЗ.

15. Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.2.99 № 39-ФЗ.

Литература

1. Ансоф И. Стратегическое управление / Пер. с англ. Науч. ред. и предисл. Л.И. Евенко. — М.: Экономика, 1989.
2. Аоки М. Фирма в японской экономике / Пер. с англ.; Науч. ред. и послесл. В.С. Катъкало. — СПб.: Лениздат, 1995.
3. Бабо А. Прибыль / Пер. с франц.; Общ. ред. В.И. Кузнецова. — М.: «Прогресс», «Универс», 1993.
4. Бочаров В.В. Моделирование финансовой деятельности предприятий и коммерческих организаций: Учебное пособие. — СПб.: СПбУЭФ, 1996.
5. Бочаров В.В. Методы финансирования инвестиционной деятельности предприятий. — М.: Финансы и статистика, 1998.
6. Брейли Р., Майерс С. Принципы корпоративных финансов / Пер. с англ. — М.: Олимп-Бизнес, 1997.
7. Бригхэм Ю., Галенски Л. Финансовый менеджмент. Полный курс: в 2-х т. / Пер. с англ.: Под ред. Ковалева В.В. — СПб.: СПбГУЭФ — Экономическая школа, 1997.
8. Ван Хорн Дж.К. Основы управления финансами. / Пер. с англ.: Под ред. Я.В.Соколова — М.: Финансы и статистика, 1996.
9. Домари Р. Финансы и предпринимательство / Пер. с англ. — Ярославль: Изд-во «Периодика», 1993.
10. Ковалев В.В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности. — М.: Финансы и статистика, 1997.
11. Коласс Б. Управление финансовой деятельностью предприятия / Пер. с франц. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997.
12. Мазурова И.И., Романовский М.В. Варианты прогнозирования и анализа финансовой устойчивости организации: Учебное пособие. — СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1995.
13. Моляков Д.С. Финансы предприятий и отраслей народного хозяйства. — М.: Финансы и статистика, 1996.
14. Павлова Л.Н. Финансы предприятий: Учебник. — М.: Финансы, Издательское объединение «ЮНИТИ», 1998.
15. Рэдхэд К.И., Хьюис С. Управление финансовыми рисками / Пер. с англ. — М: Инфра-М, 1996.
16. Теория фирмы / Под ред. Гальперина В.М. — СПб.: Экономическая школа, 1995.

17. Финансовое планирование и контроль / Пер. с англ. Под ред. М.А. Поукок, А.Х. Тейлора. — М.: Инфра-М, 1996.
18. Финансовый менеджмент: Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997.
19. Финансовый менеджмент: Учебник / Под ред. Е.С. Стояновой. — М.: Перспектива, 1998.
20. Хикс Дж.Р. Стоимость и капитал / Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1993.
21. Шеремет А.Д., Сайфулин Р.С. Финансы предприятий: Учебное пособие. — М.: Инфра-М, 1997.



**ОРГАНИЗАЦИЯ
МЕЖДУНАРОДНЫХ
ФИНАНСОВЫХ
ОТНОШЕНИЙ**

ГЛАВА 11

ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Изучив главу, Вы сможете:

- *дать определение содержания международных финансовых отношений;*
- *провести классификацию международных организаций;*
- *назвать особенности функционирования их финансов;*
- *определить сущность финансовых операций и классифицировать их по основным признакам;*
- *объяснить содержание и цель валютного свопа, лизинга, оффшорных операций, процентного свопа, толлинга, франчайзинга и др.;*
- *рассчитать сумму платы за лизинг, дохода по репорту.*

11.1. Содержание международных финансовых отношений

Активизация внешнеэкономической деятельности, усиление ее роли в формировании ВВП, доходов бюджетов всех уровней, либерализация внешнеэкономической деятельности, укрепление международных отношений, развитие рыночного механизма хозяйствования способствовали выходу российских хозяйствующих субъектов на мировые рынки: товарный, туристский, финансовый, страховой, рынок услуг и т.п. В связи с этим первостепенное значение придается валютно-финансовому обеспечению внешнеэкономической деятельности, регулированию международных финансовых отношений и самой технологии финансовых операций, совершаемых на мировом рынке. Без знания механизмов действия финансовых инструментов на мировом рынке невозможно эффективно организовать внешнеэкономическую деятельность, как в системе государственного управления финансами, так и в системе управления предприятий и корпораций. Их цель — обеспечить деньгами обмен результатами деятельности хозяйствующих субъектов разных государств, а также межгосударственные экономические взаимосвязи.

Российские хозяйствующие субъекты в мировой экономике представлены различными формами международного предприни-

мательства, а именно: кооперация, ассоциация, торговый дом, совместное предприятие и т.п. Все эти формы международного предпринимательства можно объединить одним понятием: «международная организация». При этом под «организацией» понимается юридическое лицо, то есть хозяйствующий субъект, объединяющий людей для совместной деятельности по решению определенных задач на основе установленных правил и процедур.

Международная организация — это юридическое лицо, одной из функциональных задач которой является международная деятельность по реализации внешнеэкономических связей государства. Эффективное управление международными организациями предполагает установление их научной классификации. Под классификацией понимается распределение этих организаций на конкретные группы по определенным признакам для достижения поставленных целей. В основу такой классификации (рис. 11.1.1) могут быть положены два признака:

- сфера распространения;
- структурный признак.

По *сфере распространения*, т.е. по широте охвата, различают мировые международные учреждения и международные организации одного государства. К мировым учреждениям (институтам) относятся Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Лондонский клуб, Парижский клуб, Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и др.

Международный валютный фонд — специализированный орган ООН, создан в 1944 г. Он объединяет более 170 стран. Российская Федерация вступила в МВФ в 1992 г.

Задачами МВФ являются содействие развитию валютно-финансового сотрудничества и международной торговли, поддержка платежных балансов стран-членов МВФ и предоставление им кредитов. На конец января 1999 г. общая сумма резервов МВФ составляла 229 млрд. дол. США, в том числе чисто свободных резервов — 29 млрд. дол. США. Коэффициент ликвидности, отражающий соотношение чисто свободных резервов с ликвидными обязательствами фонда, составляет 34,3%¹. МБРР, также называемый *Всемирным банком*, занимается в основном предоставлением долгосрочных кредитов предприятиям стран — членов МВФ под гарантию правительств данных стран. *Лондонский и Парижский клу-*

¹ Финансовое состояние МВФ // Санкт-Петербургские ведомости. 1999. 11 февраля. С. 4.

бы — это объединения кредиторов. Лондонский клуб объединяет 600 крупных западных банков-кредиторов. Парижский клуб объединяет 19 стран, являющихся главными государствами-кредиторами мира. ГАТТ — это международная межправительственная организация. Она действует на следующих принципах:

- обязательное применение в торговле между странами-участницами ГАТТ режима наибольшего благоприятствования;
- недискриминация;
- взаимные уступки;
- снижение таможенных пошлин и нетарифных барьеров, вырабатываемых на основе многосторонних торговых переговоров.



Рис. 11.1.1. Классификация международных организаций

Международные организации одного государства — это хозяйствующие субъекты, созданные в соответствии с законодательством данного государства для выполнения определенных видов деятельности. Структурный признак классификации международных организаций определяет групповой состав видов международной деятельности. Он связан со сферой экономических интересов и главной целью (задачами) международной деятельности.

По этому признаку международные организации подразделяют на:

- внешнеторговые,
- производственные,
- финансовые,
- прочие.

К *внешнеторговым* международным организациям относятся торговые, комиссионные и брокерские фирмы, торговые дома, ассоциации и др. К *производственным* международным организациям относятся хозяйствующие субъекты (фирмы или акционерные общества), работающие с зарубежными партнерами на принципе кооперации; консорциумы, международные экономические организации и объединения; совместные предприятия.

Производственная (промышленная) кооперация представляет собой форму длительных и устойчивых связей между хозяйствующими субъектами, занятыми совместным изготовлением продукции на основе специализации их производства. Международная кооперация может реализоваться на практике как через договор, то есть без создания какой-либо организационной структуры, так и через создание международных хозяйственных объединений. Примером международной кооперации через договор является осуществление в нашей стране толлинговых операций. **Толлинг** — это услуга по обработке импортного давальческого сырья, ввозимого на таможенную территорию России для дальнейшей переработки его российскими предприятиями в готовую продукцию, вывозимую за пределы РФ. Толлинг попадает под таможенный режим «переработка на таможенной территории» и подлежит налогообложению в порядке, установленном письмом Минфина Российской Федерации от 25 апреля 1997 г. № 11-1-8/113 «О некоторых вопросах налогообложения по внутреннему и внешнему толлингу». Одной из первых толлинговых фирм в РФ стала компания «Транс-СИС», за которой стоит транснациональная корпорация «Транс-Уорлд металс». **Консорциум** (лат. consortium — соучастие, сотоварищество) означает временное добровольное объединение для решения конкретных задач. Выполнив поставленную перед

ним задачу, консорциум прекращает свою деятельность. Консорциум не является юридическим лицом.

Международные экономические организации — это межправительственные и межгосударственные экономические организации, а также международные хозяйственные организации и объединения. Они создаются на основе договоров и соглашений между их учредителями. Основной функцией межгосударственных экономических организаций является координация действий стран-партнеров по сотрудничеству в производственной, научной, технической и других сферах деятельности. Основной функцией международных хозяйственных организаций является совместная хозяйственная и организационная деятельность в научно-производственной сфере.

Совместное предприятие есть предприятие, созданное совместно разными странами с участием их предпринимательских капиталов. К финансовым международным организациям относятся банки, страховые и другие финансовые компании. Международная банковская деятельность, называемая бэнкингом (англ. banking — банковское дело), включает в себя иностранные организационные единицы банка, международные корреспондентские отношения, валютные переводы, кредиты и другие международные банковские операции и услуги.

Примером международной страховой организации может служить страховое акционерное общество «Ингосстрах», которое занимается страховым обслуживанием внешнеторгового оборота, научных, технических и культурных связей. Главная деятельность «Ингосстраха» направлена на страхование экспортно-импортных, каботажных и транзитных грузов, судов, фрахта, гражданской ответственности автовладельцев, медицинских расходов граждан при выезде за рубеж и других рисков. «Ингосстрах» — это крупная страховая компания, которая имеет десятки дочерних компаний и представительств как в России, так и за границей. Она владеет контрольными пакетами трех страховых компаний «Блэкбалси» (Великобритания), «СОФАГ» (Германия), «ГАРАНТ» (Австрия).

Прочие международные организации включают в себя различные фонды и общества по осуществлению культурных связей, религиозных и других связей с зарубежными странами.

Финансы международных организаций относятся к финансам хозяйствующего субъекта (то есть к финансам предприятия). Поэтому сущность, содержание и функции финансов этих организаций те же, что и у финансов хозяйствующего субъекта. Специфика финансов международной организации проявляется не в сущ-

ности и функциях, а в особенностях их функционирования. Особенности функционирования финансов международной организации обусловлены:

- порядком ценообразования на продукты внешнеэкономической деятельности;
- контрольными и регулируемыми функциями государства;
- регулирующей ролью мировых учреждений.

Финансовые отношения как система стоимостных отношений основаны на использовании цен. На базе цены складываются пропорции в формировании и распределении капитала. Цены на продукты внешнеэкономической деятельности (товары, работы, услуги) зависят от величины издержек производства, потребительской стоимости продукта и от уровня цен конкурентов. Издержки производства одного и того же продукта в разных странах различные, что существенно отражается на рентабельности его производства. Экспортеры и импортеры имеют разные интересы, поэтому их роль в ценообразовании неодинакова. При определении цены сделки экспортер учитывает три вышеуказанных фактора и применяет различные поправочные коэффициенты. Импортер рассчитывает цену сделки, исходя из конкурентного материала с применением различных коммерческих и технико-экономических поправок. Кроме того, экспортеры и импортеры при установлении цен учитывают монополизацию рынка, демпинг, инфляцию, сезонность, курсы валют и другие факторы.

Контроль и регулирование в международных финансовых отношениях осуществляются на основании российских федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации и решений Центрального банка РФ (Банка России). Важную роль при этом играют Законы Российской Федерации: «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 г. № 3615-1; «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ; «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ; «Об основах туристской деятельности Российской Федерации» от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ; «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» от 14 апреля 1998 г. № 63-ФЗ; «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ и др.

Регулирующая роль мировых учреждений в международных финансовых отношениях осуществляется с помощью различных международных правил, конвенций, законов и т. п. Важную роль в

этом регулировании играют: *Единообразный вексельный закон*, принятый рядом стран в 1930 г. (Женевская конвенция); *Унифицированные правила по инкассо* (редакция 1978 г., публикация Международной торговой палаты № 322), *Унифицированные правила и обычаи для документарных аккредитивов* (редакция 1983 г., публикация Международной торговой палаты № 400), *Международные правила INCOTERMS-90* и др.

Контрольные вопросы:

1. В чем причина возникновения международных финансовых отношений?
2. Приведите классификацию международных организаций.
3. Охарактеризуйте особенности функционирования финансовых международных организаций и влияющие на них факторы.
4. Что такое банкинг?

11.2. Финансовые операции международных организаций

Финансовые операции (лат. operatio — действие) представляют собой действия, направленные на решение определенной задачи по организации и управлению денежными отношениями, возникающими при формировании и использовании фондов денежных средств. Финансовые операции могут быть связаны как с денежными платежами (расчеты, трансферт и т.п.), так и с движением капитала (лизинг, траст, кредит, франчайзинг и др.) **Капитал** — это деньги, пущенные в оборот и приносящие доход от этого оборота. **Капитал** означает также богатство, используемое для собственного увеличения. Более четкое определение капитала следующее. **Капитал** — это все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемых инвестором в объекты предпринимательской деятельности в целях получения прибыли. Движение капитала выражается через движение финансовых активов. **Финансовый актив** — это товар, который покупается и продается на финансовом рынке. К финансовым активам относятся российские рубли и инвестиционные ценности. Инвестиционные ценности представляют собой инструменты образования денег (рублей). К ним причисляются иностранная валюта, ценные бумаги (фондовые, коммерческие, страховые), драгоценные металлы и природные драгоценные камни, недвижимость, приносящая доход. Финансовые активы являются объектами финансовых операций и могут служить одним из классификационных признаков этих операций.

Другим признаком классификации финансовых операций является целевая направленность их действия. По этому признаку **финансовые операции** подразделяются на:

- операции по переводу денег;
- инвестиционные операции;
- спекулятивные операции;
- операции по сохранению способности капитала приносить высокий доход.

Операции по переводу денег включают в себя все формы и виды расчетов (операции по обмену «деньги — товар») и трансферт (движение денег в одну сторону).

Инвестиционные финансовые операции означают перемещение капитала для его прироста. Инвестиционные операции связаны со среднесрочными и долгосрочными вложениями капитала. К ним относятся *кредит, лизинг, траст, аренда, франчайзинг, рента* и другие операции длительностью свыше 180 дней.

Спекулятивные операции — это краткосрочные операции по получению прибыли в виде разницы в ценах (курсах) покупки и продажи, разницы в процентах по взятым кредитам и переданным займам, и т.п. К ним относятся *валютный арбитраж, процентный арбитраж, операции своп, валютная спекуляция* и др.

Операции по сохранению способности капитала приносить высокий доход представляют собой действия, направленные на управление капиталом в условиях риска и неопределенности хозяйственной ситуации. Это, прежде всего, *страховые операции*, в том числе *хеджирование, залоговые операции*, в том числе *ипотека* (залог недвижимости), *диверсификация* и др.

Классификацию основных финансовых операций можно представить схемой (рис. 11.2.1).

В осуществлении международных финансовых операций участвуют два субъекта: резидент Российской Федерации и нерезидент.

Согласно закону РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 г. № 3615-1 резидентами являются:

а) граждане, имеющие постоянное место жительства в Российской Федерации, в том числе и временно находящиеся за пределами РФ;

б) юридические лица (то есть хозяйствующие субъекты), созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации с местонахождением в РФ;

в) предприятия и организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации с местонахождением в России;

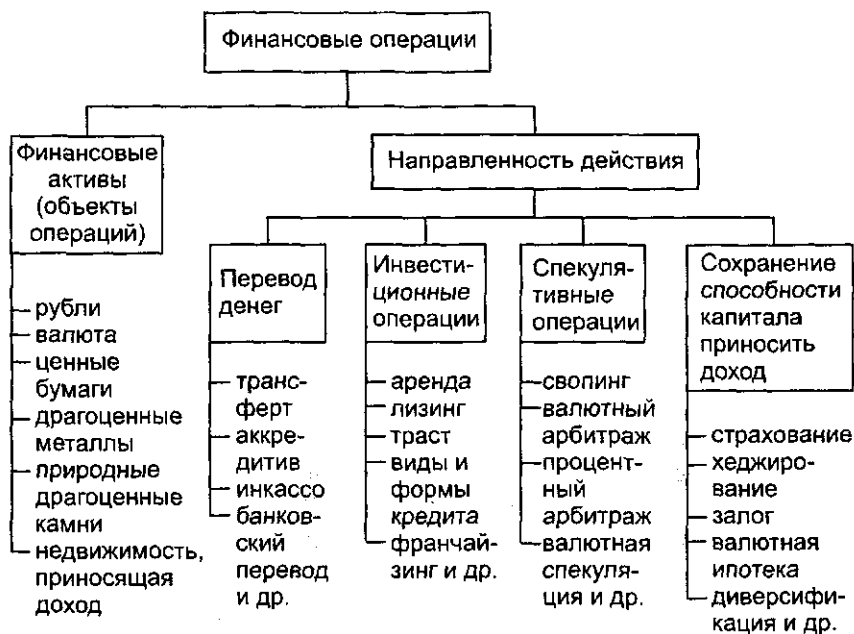


Рис. 11.2.1. Классификация финансовых операций

г) дипломатические и иные официальные представительства Российской Федерации, находящиеся за пределами России;

д) находящиеся за пределами Российской Федерации филиалы и представительства резидентов, указанных в пунктах «б» и «в».

Нерезидентами являются:

а) граждане, имеющие постоянное место жительства за пределами Российской Федерации, в том числе, временно находящиеся в России;

б) юридические лица (то есть хозяйствующие субъекты), созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, с местонахождением за пределами РФ;

в) предприятия и организации, не являющиеся юридическими лицами, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств с местонахождением за пределами РФ;

г) находящиеся в Российской Федерации иностранные дипломатические и иные официальные представительства, а также международные организации, их филиалы и представительства;

д) находящиеся за пределами Российской Федерации филиалы и представительства резидентов, указанных в пунктах «б» и «в».

Порядок валютных операций в отношении резидентов и нерезидентов регулируется нормативно-законодательными актами РФ и устанавливается Центральным банком Российской Федерации.

Контрольные вопросы:

- 1. Дайте понятие финансовых операций международных организаций.*
- 2. Приведите классификацию финансовых операций.*
- 3. Кто является резидентом и нерезидентом в Российской Федерации?*

11.3. Международный лизинг

Лизинг (англ. leasing — аренда) представляет собой вид инвестиционной деятельности по приобретению имущества и передаче его на основании договора лизинга физическим и юридическим лицам за определенную плату на определенный срок и на определенных условиях, обусловленных договором с правом выкупа имущества лизингополучателем.

Операции лизинга регулируются в нашей стране Гражданским кодексом РФ (глава 34 п. 6 «Финансовая аренда (лизинг)») и Федеральным законом РФ «О лизинге» от 29 декабря 1998 г. № 164-ФЗ. В лизинговой сделке участвуют три субъекта: лизингодатель, лизингополучатель и продавец (поставщик) предмета лизинга. Предметом лизинга могут быть любые непотребляемые вещи (движимое и недвижимое имущество, предприятие, имущественный комплекс), которые могут быть использованы для предпринимательской деятельности за исключением имущества, запрещенного федеральными законами для свободного обращения, и имущества, для которого установлен особый порядок обращения, а также земельных участков и природных объектов.

Лизингодатель — это гражданин или хозяйствующий субъект, который приобретает в собственность имущество и предоставляет его в качестве предмета лизинга лизингополучателю за плату, на срок и на определенных условиях во временное владение и в пользование с переходом или без перехода к лизингополучателю права собственности на предмет лизинга.

Лизингополучатель — это гражданин или хозяйствующий субъект, получивший предмет лизинга на основании договора лизинга.

Продавец (поставщик) — гражданин или хозяйствующий субъект, который на основании договора купли-продажи, заключенного с лизингодателем, продает лизингодателю в установленный

срок производимый (закупаемый) им предмет лизинга (то есть лизинговое имущество). Продавец (поставщик) обязан передать предмет лизинга лизингодателю или лизингополучателю в соответствии с условиями договора купли-продажи.

Различают следующие **формы, типы и виды лизинга**. Лизинг имеет две **формы**: внутренний и международный. При внутреннем лизинге лизингодатель, лизингополучатель и продавец (поставщик) являются резидентами РФ. При международном лизинге лизингодатель или лизингополучатель является нерезидентом РФ. Если лизингодателем является резидент РФ, то договор международного лизинга регулируется Законом РФ «О лизинге» № 164-ФЗ от 29 декабря 1998 г. и другими законодательными актами РФ. Если же лизингодателем является нерезидент РФ, то есть предмет лизинга находится в собственности нерезидента, то договор международного лизинга регулируется федеральными законами в области внешнеэкономической деятельности.

По **типам** лизинг различают:

- долгосрочный (3 и более лет);
- среднесрочный (от 1,5 до 3-х лет);
- краткосрочный (менее 1,5 лет).

По **видам** лизинг различают финансовый, возвратный, оперативный.

Финансовый лизинг — это вид лизинга, при котором лизингодатель обязуется приобрести в собственность указанное лизингополучателем имущество у определенного продавца и передать лизингополучателю данное имущество за определенную плату, на обусловленный срок и на определенных условиях во временное владение и в пользование. При этом срок лизинга по продолжительности равен сроку полной амортизации предмета лизинга или превышает его. По окончании срока действия договора лизинга, предмет лизинга переходит в собственность лизингополучателя. Этот вид лизинга предпочтителен, когда лизингополучатель нуждается в переоснащении уже имеющегося технического потенциала.

Возвратный лизинг — это разновидность финансового лизинга, при котором продавец (поставщик) предмета лизинга одновременно выступает и как лизингополучатель. По существу, возвратный лизинг представляет собой получение денежных средств под залог собственного имущества. Его содержание заключается в том, что лизингополучатель продает свое имущество лизингодателю и тут же берет его у лизингодателя в лизинг. Договор возвратного лизинга распространяется на весь период полезной службы имущества и предусматривает последующий переход права собственности на

имущество вновь к лизингополучателю. Таким образом, лизингополучатель при возвратном лизинге получает денежные средства, гарантией возврата которых является его собственное имущество, заложенное лизингодателю.

Оперативный лизинг — это вид лизинга, при котором лизингодатель закупает на свой страх и риск имущество и передает его лизингополучателю в качестве предмета лизинга за установленную плату, на определенный срок и на определенных условиях во временное владение и пользование. Срок лизинга устанавливается по договору. По окончании срока договора и при условии выплаты лизингополучателем полной суммы, предусмотренной договором лизинга, предмет лизинга возвращается лизингодателю. Лизингополучатель не имеет права требовать перехода к нему права собственности на предмет лизинга. Оперативный лизинг заключается на срок, меньший амортизационного периода имущества. Поэтому при оперативном лизинге предмет лизинга может быть передан в лизинг неоднократно в течение полного срока амортизации предмета лизинга. Лизингополучатель выбирает оперативный лизинг, как правило, в двух случаях. Во-первых, когда ему необходимо лизинговое имущество только на время, например, для выполнения разовой работы или для реализации в жизнь одного индивидуального проекта. Во-вторых, когда лизинговое имущество подвержено быстрому моральному износу и лизингополучатель предполагает, что после окончания срока договора лизинга на рынке появится новое, более совершенное и эффективное аналогичное имущество.

Права и обязанности участников договора международного лизинга регулируются нормами международного и национального законодательства в части, не противоречащей отнесенным к предмету регулирования нормам международного права. Режим применимого права устанавливается по соглашению сторон международного договора лизинга в соответствии с Конвенцией УНИДРУА о международном финансовом лизинге. Эта конвенция была принята в 1988 г. на конференции в Оттаве представителями 55 государств (Оттавская конференция). Цель конвенции — это унификация правового регулирования международных лизинговых отношений. Российская Федерация присоединилась к Конвенции УНИДРУА в феврале 1998 г.

Операции международного лизинга имеют некоторые особенности, например, лизингополучатель имеет право без лицензии Банка России осуществлять международные операции, связанные с движением капитала, привлекать денежные средства от нерезидентов РФ в целях приобретения предмета лизинга на срок более

шести месяцев (180 дней), но не превышающий срок действия договора лизинга. Лизинговые компании имеют право без лицензии Банка России осуществлять операции, связанные с движением капитала, выплачивать проценты за пользование рассрочкой платежа, предоставленной продавцом (поставщиком) предмета лизинга, независимо от срока фактического получения предмета лизинга (текущие валютные операции и операции, связанные с движением капитала). К операциям, связанным с движением капитала, при международном лизинге не относятся: ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз с нее (перемещение через таможенную границу РФ) предмета лизинга в целях его использования по договору лизинга на срок более шести месяцев, а также оплата полной суммы договора лизинга за период, превышающий шесть месяцев. Стороны договора лизинга имеют право предоставить отсрочку лизинговых платежей на срок более шести месяцев с момента фактического ввода предмета лизинга в эксплуатацию.

При ввозе на территорию РФ или вывозе с нее (перемещении через таможенную границу РФ) предмета лизинга все виды таможенных налогов и тарифов начисляются на полную таможенную стоимость имущества. Уплата таможенных налогов и тарифов производится:

- на момент ввоза (вывоза) предмета лизинга на сумму оплаченной части таможенной стоимости имущества, что подтверждается банковскими документами;
- в дальнейшем уплата таможенных налогов и тарифов производится одновременно с лизинговыми платежами или в течение 20-ти дней с момента получения лизинговых платежей.

При этом следует иметь в виду, что приведенный выше порядок (система) оплаты таможенных налогов и тарифов не считается отсрочкой таможенных платежей или инвестиционным налоговым кредитом. Лизинговая сделка может включать в себя оказание дополнительных услуг: приобретение прав на интеллектуальную собственность («ноу-хау», лицензионных прав, прав на товарные знаки, марки и др.), осуществление шеф-монтажных работ, послегарантийное обслуживание и ремонт и др. Участники договора лизинга по взаимному соглашению могут применять ускоренную амортизацию предмета лизинга. При этом норма амортизационных отчислений, установленная для равномерного метода амортизации, увеличивается на коэффициент ускорения в размере не выше трех.

Лизингополучатель уплачивает лизингодателю плату за владение и пользование имуществом, предоставленным ему по догово-

ру лизинга. Размер, форма и периодичность лизинговых платежей устанавливаются в договоре лизинга по соглашению сторон.

Сумму платы за лизинг можно рассчитать двумя методами:
Первый метод предусматривает, что общая сумма лизингового платежа начисляется равными долями в течение всего срока договора в соответствии с согласованной сторонами периодичностью.

$$П = С \times Р / [1 - 1 / (1 + Р)^t],$$

где $П$ — сумма платежа по лизингу;

$С$ — стоимость лизингового имущества;

$Р$ — процентная ставка за время платежа, в долях единицы;

t — количество платежей по договору, ед.

Проиллюстрируем на примере.

Пример. Стоимость лизингового имущества — 300 тыс. USD. Срок лизинга — 3 года. Процентная ставка — 5% годовых. Выплата платежей по лизингу производится равными суммами 2 раза в год.

Общее количество платежей составит: $t = 2 \times 3 = 6$.

Размер процентной ставки в долях единицы за полгода (т.е. за время одного платежа) составляет:

$$Р = 5/2 = 2,5\% = 0,025 \text{ ед.}$$

Сумма одного платежа равна:

$$П = 300 \times 0,025 / [1 - 1 / (1 + 0,025)^6] = 54,466 \text{ тыс. USD.}$$

Второй метод предполагает расчет платы за лизинг на каждый период платежа. Этот расчет производится как сумма оплаты всех расходов лизингодателя и его вознаграждение.

Расчет производится по формуле:

$$П = В + А + И + К + У + Н + С,$$

где $П$ — общая сумма лизингового платежа;

$В$ — комиссионное (процентное) вознаграждение лизингодателя;

$А$ — сумма амортизационных отчислений по лизинговому имуществу;

$И$ — инвестиционные затраты (издержки);

$К$ — оплата процентов за использованные лизингодателем кредиты, взятые на приобретение лизингового имущества;

$У$ — стоимость дополнительных услуг;

$Н$ — НДС;

$С$ — страховые взносы за страхование предмета лизинга, уплаченные лизингодателем.

В нашей стране предусмотрены меры государственной поддержки деятельности лизинговых организаций (компаний, фирм). Такими мерами являются:

- разработка и реализация федеральной программы развития лизинговой деятельности;
- создание залоговых фондов для обеспечения банковских инвестиций в залог с использованием государственного имущества;
- долевое участие государственного капитала в отдельных инвестиционно-лизинговых проектах;
- финансирование из федерального бюджета предоставленных инвестиционных кредитов, налоговых льгот и т.п.

Таким образом, лизинговые платежи, кроме платы за основные платежи (процентное вознаграждение), включают в себя амортизацию имущества за период, охватываемый сроком договора, инвестиционные затраты (издержки), оплату процентов за кредиты, использованные лизингодателем на приобретение имущества (предмета лизинга), плату за дополнительные услуги лизингодателя, и предусмотренный договором НДС, страховые взносы за страхование предметов лизинга, если оно осуществляется лизингодателем, а также налог на это имущество, уплаченный лизингодателем.

Контрольные вопросы:

1. *Дайте характеристику операциям финансового лизинга: субъекты, формы, типы и виды.*
2. *Какие особенности имеет международный лизинг?*
3. *В чем различия первого и второго методов расчета суммы лизингового платежа?*

11.4. Международная концессия — франчайзинг

Франчайзинг (англ. franchise — привилегия, право) — система передачи или продажи лицензий на технологию и товарный знак. Международная ассоциация франчайзинга IFA (International Franchise Association) определяет франчайзинг как продолжающиеся отношения, при которых франчайзер передает исключительные права, основанные на лицензионном соглашении, заниматься предпринимательской деятельностью плюс помощь в обучении, маркетинге, управлении в обмен на финансовую компенсацию от франчайзинга.

В Российской Федерации действие франчайзинга регламентируется Гражданским кодексом РФ (глава 54 «Договор коммерческой концессии»). **Сущность франчайзинга** заключается в том, что фирма

(франчайзер), имеющая высокий имидж на рынке, передает на определенных условиях неизвестной потребителям фирме (франчайзиату) право, то есть лицензию (франчайиз) на деятельность по своей технологии и под своим товарным знаком. И получает за это определенную компенсацию (доход). **Франчайзер** — это лицензиар франчайза, то есть правообладатель. **Франчайзиат** — это лицензиат франчайза, то есть пользователь. Согласно ст. 1027 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору коммерческой концессии одна сторона (правообладатель) обязуется предоставить другой стороне (пользователю) за вознаграждение на срок или без срока право использовать в предпринимательской деятельности пользователя комплекс исключительных прав, принадлежащих правообладателю, в том числе право на фирменное наименование и (или) коммерческое обозначение правообладателя, на охраняемую коммерческую информацию, а также на другие предусмотренные договором объекты исключительных прав — товарный знак, знак обслуживания и т. д.

Основной принцип франчайзинга: сочетание ноу-хау франчайзера с капиталом франчайзиата. **Франчайзиат** выполняет две функции: поставка капитала для создания торгового предприятия; руководство собственным торговым предприятием. **Франчайзер** (правообладатель) несет субсидиарную (то есть дополнительную) ответственность по предъявляемым к франчайзиату (пользователю) требованиям о несоответствии качества товаров (работ, услуг), продаваемых (выполняемых, оказываемых) франчайзиатом по договору франчайза (коммерческой концессии). Франчайзиат по окончании срока договора имеет право на заключение договора на новый срок на тех же условиях. Франчайзер имеет право отказать в заключении договора на новый срок при условии, что в течение трех лет со дня истечения срока данного договора он не будет заключать аналогичный договор с другими лицами и соглашаться на заключение аналогичных договоров коммерческой субконцессии, действие которых будет распространяться на ту же территорию, на которой действовал прекратившийся договор.

Франчайзинг имеет как преимущества, так и недостатки. **Преимущества** франчайзинга состоят в следующем:

для франчайзера:

- увеличить число торговых предприятий при минимальных вложениях капитала, так как франчайзиат тоже вкладывает свою долю капитала в данный бизнес;
- увеличить прибыль за счет усилий франчайзиата, так как франчайзиат, являясь собственником предприятия, прилагает максимум усилий для увеличения доходности бизнеса;

- расширить сеть распределения своего товара (услуги) за счет привязки к себе франчайзиата, так как франчайзиат, как правило, обязан покупать необходимое ему оборудование у франчайзера или через него;

для франчайзиата:

- стать самостоятельным предпринимателем;
- вести свой бизнес под признанным товарным знаком;
- использовать уже ранее испытанные формы предпринимательства;
- приобретать многие виды лицензионного бизнеса по относительно низким ценам и т.п.

Франчайзинг имеет и определенные *недостатки*, которые заключаются в следующем:

для франчайзера:

- сложность контроля за деятельностью франчайзиата, так как франчайзер непосредственно им не руководит;
- возможность потерять свой имидж из-за плохой работы франчайзиата и др.;

для франчайзиата:

- контроль со стороны франчайзера, что может оставить мало возможности франчайзиату для самовыражения в бизнесе;
- большие затраты на услуги франчайзера (например, на покупку оборудования, которое франчайзиат обязан покупать только у франчайзера, в то время как у другого продавца оно может стоить намного дешевле);
- опасность изменения политики франчайзера в худшую для франчайзиата сторону и т.п.

За рубежом франчайзинг преобладает в отраслях, которые характеризуются интенсивным вложением капитала. Традиционный метод финансирования, используемый франчайзиатом, заключается в сочетании собственных ресурсов и банковских кредитов, а также средств, полученных от залога имущества. Франчайзинг является средством мобилизации капитала. Он привлекает капиталовложения большого числа инвесторов, стремящихся стать владельцами своего собственного дела, при этом общая сумма вложенного капитала намного превышает сумму, которая может быть получена от традиционных источников финансирования.

Существует два типа франчайзинга: товарный и бизнес-формат.

Товарный франчайзинг связан с продажей товарных групп франчайзера франчайзиату, с платежами, взыскиваемыми с франчайзиата, и с условиями платежей. В отдельных случаях он имеет отношение к оплате гарантийных услуг и возмещению расходов на

совместную рекламу. При товарном франчайзинге франчайзер по договору франчайза уступает франчайзиату право продажи товаров (услуг) на строго определенном рынке или определенной территории. А франчайзиат, в свою очередь, обязуется закупать товары исключительно у франчайзера.

Бизнес-формат франчайзинг означает предоставление франчайзиату со стороны франчайзера целого пакета услуг: передачу производства, ноу-хау, обучение, как именно делать этот бизнес, накопленный опыт, товарные знаки, фирменные названия, знаки обслуживания, постоянное обслуживание и др. При этом типе франчайзинга взимается начальный гонорар за предоставление франчайза. Это могут быть одноразовая плата и плата по частям за франчайз, обучение, другие услуги. При бизнес-формате франчайзинге требуется, чтобы франчайзиат делал взносы в рекламный фонд, находящийся в ведении франчайзера. Доходы франчайзера складываются из первоначально уплачиваемого ему одноразового вознаграждения (вступительный взнос) и из постоянных отчислений, то есть текущих сборов (процент от выручки или от прибыли). Источниками доходов франчайзера является также арендный доход, т.е. доход, полученный от сдачи в аренду франчайзиату недвижимости и движимого имущества; процентный доход, т.е. доход, полученный от займов предоставляемых франчайзиату; доход от взятия в залог имущества франчайзиата; прибыль от покупки и перепродажи розничных торговых предприятий франчайзиата и др.

Контрольные вопросы:

- 1. Дайте определение франчайзинга.*
- 2. Поясните преимущества и недостатки франчайзинга.*
- 3. В чем различия между товарным франчайзингом и бизнес-формат франчайзингом?*

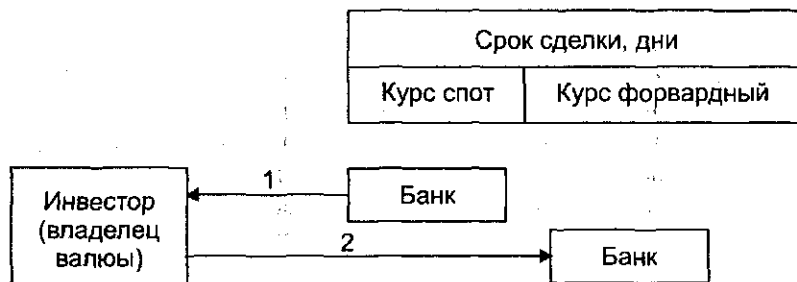
11.5. Банковские операции «своп»

Операции своп (англ. swap, swop — обмен, менять) — это операции по обмену между субъектами активами или обязательствами, выраженными в валюте, с целью улучшения их структуры, снижения риска и величины затрат. Банки в основном осуществляют валютные свопы или свопы с золотом. Значительно реже банки осуществляют процентный своп.

Валютный своп включает в себя:

- покупку и одновременную форвардную продажу валюты (или, наоборот, продажу валюты и одновременную форвардную покупку ее);
- предоставление кредита в разных валютах;
- обмен обязательств, выраженных в одной валюте, на обязательства в другой валюте.

Первый вид свопа означает покупку валюты на условиях спот (по текущему курсу) с одновременной форвардной продажей этой валюты или же продажу валюты на условиях спот с одновременной форвардной покупкой ее (рис. 11.5.1).



1. Покупка валюты по курсу спот.
2. Продажа валюты по форвардному курсу.

Рис. 11.5.1. Валютный своп с покупкой валюты

Валютный своп означает подписание в одно и то же время двух отдельных контрактов по обмену валюты. Эти контракты имеют противоположную направленность и различные даты расчетов. По одному контракту первая валюта будет приобретена в обмен на вторую валюту с поставкой в определенный срок. По второму контракту первая валюта будет продана в обмен на вторую валюту с поставкой в другой срок.

Операции своп являются разновидностью *репорта* либо *депорта*, то есть комбинацией наличной продажи и срочной купли валюты или наоборот.

Репорт (франц. *report*) представляет собой срочную сделку, при которой владелец валюты продаёт ее банку с обязательством последующего выкупа через определенный срок по новому, более высокому курсу, так как он предполагает, что в это время курс валюты на рынке будет выше курса выкупа валюты в банке и он получит прибыль за счет экономии денежных средств. По существу,

репорт — это банковский кредит под залог валюты. Разница между курсами продажи валюты и курсами покупки ее фактически составляют плату за кредит.

Наиболее распространен однодневный репорт с суммой сделки 100 тыс. долл. США.

Процентный доход от вложения капитала в соглашение «репорт» определяется по формуле:

$$Д = K \times n \times t / 100 \times 360,$$

где Д — сумма процентного дохода, долл. США;

К — сумма капитала, долл. США;

n — процентная ставка по сделке репорт, %;

t — количество дней сделки, дни;

360 — количество дней в финансовом году, дни.

Приведем пример.

Процентный доход от вложения 100 тыс. долл. США в однодневное соглашение репорта при ставке 5,4% годовых составляет 15 долл. США $\{[(100\,000 \times 5,4 \times 1) / (100 \times 360)]\}$.

Депорт (франц. *deport*) представляет собой сделку, противоположную репорту. При депорте инвестор покупает валюту в банке с условием последующей продажи ее через определенный срок по новому более высокому курсу, так как он предполагает, что в это время курс валюты на рынке будет ниже курса продажи валюты банку и он получит прибыль в виде курсовой разницы. Фактически депорт — это рублевый вклад на депозит. Операции репорт и депорт осуществляются на межбанковском валютном рынке рублевых и валютных ресурсов. Здесь значительное место занимают следующие сделки:

- поставка валюты «tomorrow», то есть заключение контракта на выкуп валюты у банка на завтрашний день. На нее приходится около 50% всех этих сделок;
- операции «to day», то есть исполнение контракта в день заключения сделки. На них приходится около 30% всех сделок;
- сделка «sport», то есть сделка с исполнением контракта через какое-то количество дней (не более 14-ти дней). На нее приходится около 20% всех сделок.

Валютный своп с кредитом состоит в получении кредита в одной валюте, а погашении его в другой валюте. Содержание валютного свопа с обментами обязательств заключается в следующем. Банк имеет облигации, выраженные в немецких марках. С целью

снижения валютного риска он обменивает их на облигации, выраженные в долларах США.

Своп с золотом — это покупка (продажа) золота на определенный срок по цене спот с гарантией последующей продажи (покупки) такого же количества золота по форвардной цене, то есть по цене, зафиксированной в контракте. Порядок осуществления этих свопов очень схож с валютными свопами. В международных сделках своп объем сделки установлен в тройских унциях (31,1034807 г), а цена золота — в долларах США за одну тройскую унцию. Для сделок своп на российском рынке золота объем сделки установлен в граммах, а цена — в рублях или в долларах США за 1 г.

Процентный своп заключается в обмене банковскими процентными ставками по заемным средствам. Банк может выдать кредит по:

- фиксированной процентной ставке;
- по плавающей процентной ставке (ЛИБОР);
- по ставке, «привязанной» к ЛИБОР.

ЛИБОР (англ. London interbank offered rate) — Лондонская межбанковская ставка предложения, то есть средняя ставка процента, по которой банки в Лондоне предоставляют кредит другим банкам путем размещения у них депозитов. Каждый крупный лондонский банк устанавливает свой размер процентной ставки. На практике используют фиксацию основных банковских ставок ЛИБОР на 11 часов утра каждого рабочего дня и выводят по ним среднюю ставку.

Содержание процентного свопа состоит в том, что стороны перечисляют друг другу лишь разницу в процентных ставках от оговоренной в договоре суммы, которая называется «основная сумма». Основная сумма не переходит из рук в руки, а служит лишь базой для расчета сумм процентных ставок.

В договоре по процентному свопу указывается: срок договора; основная сумма, с которой будут начисляться проценты; дата первого фиксирования величины процентной ставки; дата последнего фиксирования величины процентной ставки; периодичность начисления платежей.

Рассмотрим конкретный пример.

Два банка заключили на три года договор о процентном свопе. Согласно договору первый банк раз в полгода платит второму банку фиксированную процентную ставку (8% годовых) от основной суммы, равной 100 тыс. немецких марок в течение трех лет, получая взамен от второго банка ставку ЛИБОР. Ставка ЛИБОР —

это плавающая ставка и размер ее заранее неизвестен. В зависимости от динамики ставки ЛИБОР в период действия договора возможны различные результаты по возникновению взаимной задолженности между банками. Например, в первом полугодии трехлетнего срока договора ставка ЛИБОР составила в среднем 8,5% годовых, то есть больше фиксированной ставки по 0,5% (8% – 8,5%). Тогда второй банк должен выплатить первому банку сумму разницы в процентных ставках равную 2,5 тыс. немецких марок.

$$(0,5 \times 1000 \times 6) / (100 \times 12) .$$

В связи с тем, что за время действия договора выплаты будут производиться шесть раз, а динамика ставки ЛИБОР непредсказуема, то окончательные результаты сделки можно установить лишь по окончании срока договора.

Контрольные вопросы:

- 1. Какие виды сделок включает в себя валютный своп?*
- 2. Охарактеризуйте содержание процентного свопа.*
- 3. В чем сущность операций репорта и депорта?*
- 4. Как определяется величина процентного дохода по репорту?*

11.6. Оффшорные операции

Оффшорные операции (англ. off-shore — находящийся на расстоянии от берега, вне территории страны) представляют собой законодательную основу международных финансовых и торговых операций, осуществляемых предприятиями, зарегистрированными на территории, имеющей статус налоговой гавани, разновидностью которой является центр «офф-шор». Оффшорные операции по своему содержанию представляют собой финансовый инструмент, который, не нарушая действующего законодательства, используется для планирования и минимизации налогообложения и для защиты коммерческой тайны. Оффшорные операции — это целый комплекс операций и услуг, в который входят:

- спекулятивные операции по управлению капиталом, то есть валютный дилинг, инвестиции, владение и распоряжение зарубежным имуществом, операции с недвижимостью, трансферт и т.п.;
- услуги по созданию и регистрации оффшорных предприятий (компаний), по продаже этих предприятий, по открытию банковских счетов и др.;
- услуги по управлению оффшорным предприятием через доверительного управляющего;

- консалтинговые услуги по налоговому планированию.

Налоговое планирование означает использование разнообразных факторов (географических, правовых, экономических) с целью снижения налоговых потерь. По существу, налоговое планирование есть выбор между различными вариантами методов осуществления деятельности и размещения активов, направленный на достижение возможно более низкого уровня возникающих при этом налоговых обязательств.

Процесс налогового планирования включает четыре стадии (табл. 11.6.1.)

Таблица 11.6.1

Стадии налогового планирования

Стадии	Содержание процесса
Первая	Выбор выгодного с налоговой точки зрения местонахождения предприятия, его руководящих органов.
Вторая	Выбор организационно-правовой формы предприятия и его структуры с учетом характера и цели деятельности.
Третья	Правильное и полное использование возможностей налогового планирования.
Четвертая	Эффективное с налоговой точки зрения использование прибыли и оборотных средств.

В основе оффшорных операций лежит конфиденциальность оффшорного предпринимательства. Защита коммерческой тайны обычно сводится к неразглашению имени фактического владельца предприятия. Такая защита обеспечивается путем выпуска акций на предъявителя или через доверительного управляющего (номинального владельца, то есть фактически подставного лица).

Налоговая гавань представляет собой территорию, проводящую политику привлечения иностранных кредитов путем предоставления налоговых и других льгот. Эти льготы предоставляются иностранным и местным предпринимателям. Иногда льготное налогообложение распространяется только на отдельные виды деятельности, например, в Люксембурге это льготный налоговый режим для банков, в Швейцарии и Лихтенштейне — для холдинговых и торговых предприятий. Предприятия, создаваемые в налоговой гавани, получили название «оффшорные предприятия». Оффшорные предприятия могут быть или полностью освобождены от

налога (Ирландия, Либерия и др.), или облагаются небольшим *паушальным* налогом (единой суммой), как в Панаме, Антильских островах и др. В Швейцарии установлен более низкий размер налога, который при определенных условиях может и не взиматься. Практически в любой стране можно назвать вид деятельности, в отношении которого она выступала бы как «налоговая гавань». Однако страна, избранная в качестве «налоговой гавани», должна отвечать следующим критериям:

- меньшие налоговые ставки по сравнению с национальным налоговым правом;
- соблюдение коммерческой тайны;
- соблюдение банковской тайны.

Учитываются также и факторы общеэкономического характера: финансовая активность в стране, развитая система коммуникаций, отсутствие жесткого контроля за иностранными фирмами.

Центр «офф-шор» в отличие от «налоговой гавани» предоставляет налоговые и другие льготы только по финансовым операциям с иностранными резидентами в иностранной валюте. Центры «офф-шор» располагаются, в основном, на морских побережьях и в местах развитого международного туризма (Багамские острова, Кипр, Мальта и др.). Они проводят политику привлечения иностранных кредитных капиталов. В этих центрах кредитные учреждения (иностранные и национальные) осуществляют операции с нерезидентами в иностранной для данной страны валюте. Внутренний рынок кредитных капиталов изолируется от международного (внешнего) путем отделения счетов резидентов от счетов нерезидентов, освобождения нерезидентов от валютного и экспортного контроля, предоставления им налоговых льгот и т. п.

В оффшорных предприятиях (компаниях) этих зон ведение бухгалтерского учета и отчетности сведено к минимуму, а в отдельных центрах «офф-шор» требование вести бухгалтерский учет вообще отсутствует (Панама, Антильские и Нормандские острова, Лихтенштейн). Оффшорные предприятия могут осуществлять любые финансовые и торговые операции по всему миру. Их преимущества — в возможности осуществления финансовых операций в кратчайшие сроки в соответствии с валютой покупателя и продавца; списания на месте всех затрат, связанных с заключением сделок и др. Одним из наиболее популярных центров «офф-шор» является Кипр. Всем оффшорным компаниям и их сотрудникам кипрские законы предоставляют следующие льготы: льготный налог на прибыль; нулевой налог на проценты, дивиденды, гонорары; освобождение от валютного контроля; льготные ставки

подходящего налога для иностранных сотрудников; беспошлинный ввоз товаров.

Центры «офф-шор» имеют определенную специализацию: банковские, трастовые, страховые. К центру «офф-шор» относится режим, предоставляющий налоговые и другие льготы судовладельцам — нерезидентам. Такой режим, как и сам этот центр «офф-шор» носит название *«удобный флаг»*. Удобный флаг (англ. *convenience* — удобство, материальная выгода, интерес) — это открытая регистрация морских судов в целях получения дополнительной прибыли от льгот по налогообложению, классификации морских судов и т. п., которую имеют судовладельцы — нерезиденты в стране такой регистрации. Удобный флаг предоставляют Багамские острова, Бирма, Кипр, Либерия, Мальта, Панама и др. Судно и его экипаж несут в дальнейшем флаг и национальность данного государства. Законодательство этих стран не принуждает владельца судна к соблюдению мировых стандартов социального обеспечения и профсоюзных прав моряков. Доходы, получаемые каждым регистром удобного флага, зависят от типов и размеров судов: чем крупнее суда, входящие в регистр, тем это выгоднее. Судовладельцы экономят также на невыполнении требований Международной конвенции по охране человеческой жизни на море, так как многие страны, предоставляющие удобный флаг, не присоединились к этой конвенции.

В Российской Федерации действует сейчас только одна зона, похожая на центр «офф-шор» — это Калмыкия.

Контрольные вопросы:

- 1. Охарактеризуйте содержание оффшорных операций.*
- 2. Чем отличается «налоговая гавань» от центра «офф-шор»?*
- 3. Что такое «удобный флаг»?*

11.7. Экспорт и импорт капитала

На международном рынке движение капитала принимает форму экспорта и импорта. Движение капитала через границы государств существенно отличается от движения товаров. Вывоз капитала за границу представляет собой одностороннее перемещение за границу стоимости в денежной форме с целью извлечения предпринимательской прибыли или получения процентов. Капитал имеет *две формы*: предпринимательский и кредитный.

Предпринимательский капитал — это капитал, вложенный его собственником в различные предприятия с целью получения прав

на управление предприятием и прибыль. Вложение капитала может происходить путем прямых инвестиций и портфельных (покупка акций, облигаций и других ценных бумаг). Прямые инвестиции — это вложение денежных средств в уставный капитал предприятия, прежде всего, с целью управлять им. После второй мировой войны значительно увеличилась роль и объем прямых иностранных инвестиций. Расширение потока прямых инвестиций связано с растущими интеграционными процессами в мировой экономике, с ростом транснациональных корпораций (ТНК). Побудительными мотивами для таких капиталовложений являются получение доступа к новейшей технологии, приближение производства к рынкам сбыта, отход от протекционистских барьеров, экономия на налоговых платежах, снижение расходов на экологические нужды и т.д.

Отношения, связанные с инвестиционной деятельностью, осуществляемой в форме капитальных вложений иностранными инвесторами на территории Российской Федерации, регулируются международными договорами, Гражданским кодексом РФ, Законом РФ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ, другими федеральными законами и нормативно-правовыми актами РФ.

Портфельные инвестиции направлены только на получение дохода. Этот доход может быть получен в форме ежегодных дивидендов по акциям, процентов по облигациям, дохода от владения другими иностранными ценными бумагами или недвижимостью, а также за счет разницы между ценой покупки и ценой продажи этих активов.

Совместное предпринимательство может иметь различные формы, одной из которых является совместное (российско-иностранное) предприятие. В современной практике мирового хозяйствования понятие «совместное предприятие» трактуется довольно широко, были введены понятия: акционерное совместное предприятие и контрактное (договорное) совместное предприятие. В совместном предприятии важное место занимает положение партнеров. Например, фирма, которая стремится получить источник финансирования, является небольшим предприятием. Она вступает в партнерские отношения с крупной фирмой, которая имеет большие финансовые и операционные возможности. Операционные возможности для малого партнера, стремящегося расширить объем своей деятельности, иногда более важны, чем деньги. Крупная фирма-партнер, участвуя в совместном предпринимательстве, за-

интересована не столько в деньгах, сколько в каком-то конкретном товаре, произведенном партнером, в сегменте рынка и т.п. Поэтому она вкладывает свой капитал не в рядовой пакет акций, а в совместное предпринимательство.

В соответствии с Законом РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 4 июля 1991 г.¹ в нашей стране предприятие с иностранными инвестициями может быть создано либо путем его учреждения, либо в результате приобретения иностранным инвестором доли участия (пая, акции) в ранее учрежденном предприятии без иностранных инвестиций или приобретения такого предприятия полностью. Регистрацию совместных предприятий с крупной долей иностранного капитала осуществляет в нашей стране Государственная регистрационная палата при Министерстве экономики РФ, созданная в июне 1994 г. Распределение прибыли предприятия с иностранными инвестициями показано на рис. 11.7.1. Российским хозяйствующим субъектам для участия в капитале иностранных банков и кредитно-финансовых учреждений необходимо иметь разрешение от Центрального банка Российской Федерации. Такое разрешение предоставляется им в соответствии с Основными принципами предоставления Центральным банком Российской Федерации разрешений российским юридическим лицам-резидентам на участие в капитале банков и иных кредитно-финансовых учреждений за границей², утвержденных письмом Банка России от 28 апреля 1998 г. № 35. Разрешение выдается как уполномоченным банкам, так и остальным хозяйствующим субъектам. *Уполномоченный банк* — это коммерческий банк, получивший от Банка России лицензию на право совершения операций с валютой.

Уполномоченные банки используют две формы вывоза капитала: открытие за границей своего зарубежного филиала и принятие долевого участия в капитале иностранного банка. Центральный банк Российской Федерации разрешает вывоз капитала для долевого участия в капитале иностранного банка, как правило, только в том случае, если это участие обеспечит российским инвесторам контроль за деятельностью банка, то есть если уполномоченному банку, его финансовой группе или группе уполномоченных банков будет принадлежать более 50% акций иностранного банка. Таким образом, вывоз капитала разрешается только на правах полного или мажоритарного участия (более 50%). Для получения разре-

¹ Экономика и жизнь. 1991. № 34.

² Финансовая газета. 1993. № 20.

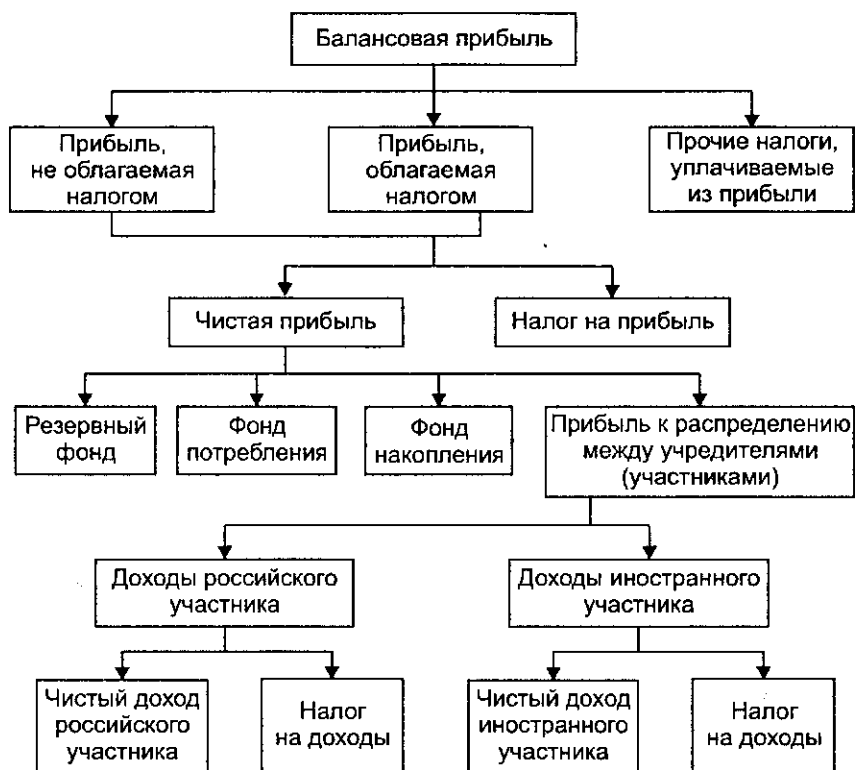


Рис. 11.7.1. Схема распределения балансовой прибыли предприятия с российско-иностранном капиталом

шения уполномоченный банк подает в Банк России заявку, в которой указывает цели вывоза капитала и экономическое обеспечение проекта. Другим, кроме банков, хозяйствующим субъектам-резидентам указанное выше разрешение выдается в том случае, если они будут участвовать в капитале иностранного банка, деятельность которого контролируется российскими уполномоченными банками.

Российские банки могут заниматься международным лизингом, трастовыми и другими операциями на мировом финансовом рынке. **Трастовые банковские операции** означают предоставление российского банковского капитала иностранным финансовым компаниям в доверительное управление. Трастовые операции — это комиссионные посреднические услуги.

Кредитный капитал — это денежный капитал, предоставляемый его собственником другому лицу взаем или в форме кредита. Кре-

дители имеют право выдавать только банки или другие кредитные учреждения. Движение кредитного капитала на мировом финансовом рынке выступает в виде международного кредита, выдаваемого заемщику на условиях возвратности, срочности и платности. На международный кредит влияют многие факторы: платежный баланс, размер процентной ставки, вид валюты, курс валюты, уровень рентабельности кредитных операций и др. Кроме общих признаков (возвратность, срочность, платность) международному кредиту присущи и определенные специфические черты, обусловленные функционированием международного финансового механизма (несовпадение валюты кредита и валюты его погашения; валютные риски; потери, связанные с изменением курса валют и т. п.). Международный кредит выполняет следующие функции:

- обеспечивает перераспределение финансовых ресурсов между сторонами;
- усиливает процесс накопления в рамках мирового хозяйства;
- ускоряет процесс реализации товаров (работ, услуг) во всемирном масштабе.

Международные кредиты имеют различные виды, формы и варианты кредитования. Для выбора оптимального варианта кредитования используют показатели сравнения эффективности кредитов с разными условиями.

Чтобы избежать обострения конкуренции в сфере экспортного финансирования и «кредитной войны», государства-члены ОЭСР в 1976 г. заключили Международное соглашение по экспортным кредитам с официальной поддержкой, а также — консенсус (International Agreement on Officially Supported Export Credit (Consensus)). Консенсус (лат. consensus — соглашение) означает общее соглашение по спорным вопросам, к которому приходят участники международных деловых конференций и переговоров. Данное соглашение распространяется на экспортные кредиты со сроком погашения свыше трех лет, пользующихся государственной поддержкой в форме фондирования, рефинансирования, субсидирования, страхования. Экспортные кредиты предоставляются для финансирования экспорта определенных групп товаров и услуг. Консенсус определяет все основные максимально льготные условия кредитов. Лимит кредита не может превышать 85% объема внешнеторговой сделки.

Срок и стоимость кредита дифференцированы в зависимости от категории стран-заемщиков. С этой целью все государства-импортеры по размеру ВВП на душу населения разделены на три группы:

- I группа — свыше 4000 дол. США;
- II группа — от 624 до 4000 дол. США;
- III группа — менее 624 дол. США.

Погашение кредита должно осуществляться равными взносами не реже одного раза в полугодие и начинаться не позднее, чем через 6 месяцев с даты поставки или ввода в эксплуатацию оборудования. Максимальный срок погашения кредитов для стран I группы — 5 лет (в исключительных случаях 8,5 лет); II группы — 8,5 лет; III группы — 10 лет.

Консенсус устанавливает минимальный размер рыночных ставок по экспортным кредитам в зависимости от срока погашения кредита и категории стран-заемщиц (табл. 11.7.1)¹.

Таблица 11.7.1

**Размер минимальных процентных ставок, установленных
Консенсусом с 1 июля 1988 г. (% годовых)**

Группы стран-заемщиц	Кредиты со сроком погашения	
	2-5 лет	свыше 5-и лет
I	Рыночная ставка	Рыночная ставка
II	9,15	9,65
III	8,30	8,30

В международной банковской деятельности в целях страхования распространена практика предоставления синдицированных кредитов. *Синдицированные* (от гр. syndikos — действующий сообща) **кредиты** — это кредиты, предоставляемые двумя и более кредиторами, то есть банковскими синдикатами, одному заемщику. Для предоставления синдицированного кредита банки объединяют на срок свои временно свободные денежные средства. Поэтому синдицированные кредиты еще носят название **консорциальные кредиты** (от лат. consortium — участие). В последнее время синдицированные кредиты приобретают все большее значение для Российской Федерации. Они предоставлены международными банковскими синдикатами отдельным российским предприятиям или регионам. В России эти кредиты получают главным образом банки. Кредит может предоставляться и в форме облигационного займа. Так, в 1996 г. Российская Федерация разместила за рубежом еврооблигации на сумму 1 млрд. долл. США при предполагаемом объеме эмиссии 500 млн. долл. США. Стоимость обслуживания этих облигаций — 9,35% годовых, что считается низкой

¹ БИКИ. 1988. 23 июля. С. 8.

ставкой. Это указывает на интерес иностранных инвесторов к вложению капитала в экономику России в тот период.

Вклады нерезидентов в иностранных банках и компаниях называются **авуарами**. Они подчиняются законодательству страны, в которой эти авуары размещены. Правительство такой страны может принять меры по их временному аресту или конфискации, т.е. применять блокирование счетов. Блокирование счета означает лишение органами государственной власти владельца банковского счета права свободно распоряжаться средствами с этого счета. Блокирование счета бывает полное и частичное. Полное блокирование применяется как экономическая санкция в условиях острых политических конфликтов, в том числе военных. Частичное блокирование счетов применяется при валютных ограничениях в целях сдерживания вывоза капитала за границу. При частичном блокировании счета допускается отдельное использование средств со счета, например, для погашения судебного иска и т.п.

Многие страны стараются ограничить или контролировать влияние международного рынка кредитных капиталов на их экономику. К наиболее часто применяемым *мерам регулирования движения капиталов* между национальными и международными рынками кредитных капиталов относятся:

- прямой валютный контроль;
- операции на открытом рынке;
- изменение учетной ставки Центральным банком;
- установление отрицательного процента по евравалютным депозитам;
- введение обязательных резервов по евравалютным депозитам;
- операции своп Центрального банка с коммерческими банками;
- введение двойного валютного режима (т.е. валютного рынка с фиксированным и плавающим валютными курсами);
- лимитирование иностранных требований и обязательств;
- введение лицензий на платежи за границу.

Эти меры регулирования включают косвенные и прямые формы регулирования. К косвенным формам относятся: регулирование процентной ставкой, введение специальных требований об обязательных резервах по отношению к иностранным депозитам, манипулирование размерами форвардного покрытия. Форвардное покрытие представляет собой процентную надбавку к курсу покупаемой валюты. К прямым формам регулирования относятся: установление квот на иностранные активы или обязательства коммерческих банков, лимитирование новых иностранных инвестиций и др.

Контрольные вопросы:

1. В чем состоит отличие предпринимательского и кредитного капитала?
2. Охарактеризуйте распределение прибыли совместного российско-иностранного предприятия.
3. Каковы содержание и цель синдицированного кредита.

Законы и нормативные акты

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Часть первая. Утверждена Федеральным законом РФ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ. Часть вторая. Утверждена Федеральным законом РФ «О введении в действие части второй Гражданского Кодекса Российской Федерации» от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ.

2. Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 4 июля 1991 г.

3. Закон РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» от 9 октября 1992 г. № 3615-1.

4. Закон РФ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ.

5. Закон РФ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ.

6. Закон РФ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ.

7. Закон РФ «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» от 14 апреля 1998 г. № 63-ФЗ.

8. Закон РФ «О лизинге» от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ.

9. Закон РФ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ.

10. Основные принципы предоставления Центральным банком Российской Федерации разрешений юридическим лицам-резидентам на участие в капитале банков и иных кредитно-финансовых учреждений за границей. Утверждены письмом Банка России от 28 апреля 1993 г. № 35.

Литература

1. Балабанов И.Т., Балабанов А.И. Внешнеэкономические связи: Учеб. пособие. — М.: Финансы и статистика, 1998. — 512 с.

2. Балабанов И.Т. Валютный рынок и валютные операции в России. — М.: Финансы и статистика, 1994. — 240 с.

Список сокращений

ВВП	— валовой внутренний продукт
ВНП	— валовой национальный продукт
ГАТТ	— генеральное соглашение по тарифам и торговле
ГДО	— государственные долгосрочные обязательства
ГЖС	— государственные жилищные сертификаты
ГКО	— государственные казначейские обязательства
ГМСС	— государственные минимальные социальные стандарты
ГНИ	— Государственная налоговая инспекция
ГНС	— Государственная налоговая служба
ГУФК	— Главное управление федерального казначейства
ГУ ЦБ РФ	— Главное управление Центрального банка Российской Федерации
ЕТС	— Единая тарифная сетка
ЗАТО	— закрытые административно-территориальные образования
КРУ	— Контрольно-ревизионное управление
МБП	— малоценные и быстроизнашивающиеся предметы
МБРР	— Международный банк реконструкции и развития
МВФ	— Международный валютный фонд
ММВБ	— Московская межбанковская валютная биржа
МРОТ	— минимальный размер оплаты труда
НДС	— налог на добавленную стоимость
НИОКР	— научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
ОБР	— облигации Банка России
ОВГВЗ	— облигации внутреннего государственного валютного займа
ОГНЗ	— облигации государственного нерыночного займа
ОГСЗ	— облигации государственного сберегательного займа
ОФЗ	— облигации федерального займа
ОФЗ-ПД	— облигации федеральных займов с переменным купоном
ОФЗ-ПД	— облигации федеральных займов с постоянным купоном
ОФК	— Отделение федерального казначейства
РКЦ	— расчетно-кассовый центр
СКВ	— свободно конвертируемая валюта
СНК	— Совет Народных Комиссаров
СОП	— совокупный общественный продукт
ТНК	— транснациональные корпорации
УФК	— Управление федерального казначейства
ФМП	— фонд материального поощрения
ФРП	— фонд развития производства
ФСКМ и ЖС	— фонд социально-культурных мероприятий и жилищного строительства
ФСС	— Фонд социального страхования
ФФОМС	— Федеральный фонд обязательного медицинского страхования
ФФПМО	— фонд финансовой поддержки муниципальных образований
ФФПР	— фонд финансовой поддержки регионов
ФФФП	— Федеральный фонд финансовой поддержки (регионов)

Учебник

Финансы

Авторский коллектив:

Михаил Владимирович Романовский,
Ольга Владимировна Врублевская,
Борис Михайлович Сабанти и др.

Редактор Г.В. Афанасьева

Верстка Л.С. Моджорян

ЛР № 060865 от 24 марта 1997 г.

ЛР № 064893 от 24 декабря 1996 г.

Подписано в печать 3.11.99.

Бумага офсетная № 1. Формат 60×90^{1/16}. Гарнитура «Таймс».
Усл.-печ. л. 32,5. Уч.-изд. л. 35,7. Тираж 10 000. Заказ № 9708.

Издательство «Перспектива»

107061, г. Москва, ул. 9-я Рота, 15

Издательство «Юрайт»

105037, г. Москва, городок им. Баумана;

д. 3, корп. 4, стр. 10.

Тел.: (095) 742-77-12

Отпечатано с готовых диапозитивов издательства
на Государственном унитарном предприятии
Смоленский полиграфический комбинат
Министерства Российской Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.
214020, Смоленск, ул. Смольянинова, 1.

